

## ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 37.455/2/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 "portant les conditions sectorielles relatives aux installations pour la préparation ou pour la conservation par découpage, cuisson, appertisation, surgélation, congélation, lyophilisation, déshydratation, salage, séchage, saurage et fumage, à l'exclusion des produits issus du lait et des corps gras mais y compris les aliments pour animaux de compagnie, de produits à base de viandes dont la capacité de production ou de conservation des produits finis est supérieure à 2T/jour", a donné le 19 juillet 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 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. 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<sup>er</sup>, 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 3 qui impose que des éléments énumérés de manière non exhaustive soient "conçus et réalisés en fonction des caractéristiques des liquides véhiculés"; et, que, notamment, ils présentent une résistance mécanique et chimique "suffisante";
- b) l'article 8, qui impose des dispositifs assurant une "aération suffisante" et "conçus de manière à ne pas incommoder les voisins";
- c) l'article 9, qui renvoie à une autre disposition non précisée;

.../...

- d) l'article 16 qui impose que des précautions soient prises afin de prévenir les rejets accidentels en cas de fuites des stocks d'huile de friture sans préciser quelles précautions sont ainsi visées;
- e) l'article 17, tautologique, qui interdit l'accès aux locaux au public "non autorisé", sans préciser quelles sont les catégories de personnes qui peuvent ou non être "autorisées";
- f) à l'article 20, douzième tiret, et à l'article 22, neuvième tiret, 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; certes le texte ajoute que l'autorité compétente peut fixer les valeurs limites des germes pathogènes tolérés dans les eaux déversées, mais il s'agit d'une simple faculté laissée à l'appréciation de l'autorité <sup>(1)</sup>;
- g) l'article 23 qui impose que "les précautions indispensables" soient prises "pour ne pas incommoder le voisinage", ces précautions étant ensuite énumérées de manière exemplative et de surcroît peu précise;
- h) l'article 25 qui prévoit que des dispositions sont prises pour que le bruit ou les vibrations "ne puissent incommoder les voisins", et énumère certaines mesures qui sont prises "au besoin"; il en va de même, mutatis mutandis pour l'article 27;
- i) l'article 26 qui dispose que l'emplacement d'équipements susceptibles de générer des bruits et des vibrations est défini "de manière à limiter les nuisances qu'ils engendrent", et prévoit que "si nécessaire, des dispositifs antibruit ou atténuant les vibrations sont utilisés; de même, le Conseil d'État n'aperçoit pas ce que signifient les termes "locaux non orientés vers le voisinage";
- j) l'article 32 qui impose que les containers soient entreposés "si possible" dans un espace clos;

---

<sup>(1)</sup> Dans le même sens, voir 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".

- k) l'article 33 qui impose de veiller à un "enlèvement régulier des déchets [...]", sans en préciser la fréquence;
- l) l'article 34, qui impose une opération "en cas de besoin";
- m) l'article 40 permet à l'exploitant de déroger à l'article 31 à la condition qu'il "s'assure que la périodicité des collectes des sous-produits animaux soit suffisante pour préserver les conditions du fonctionnement hygiénique de l'établissement de production et la classification des sous-produits [...]"; selon le même article, la "fréquence de collecte doit être fixée compte tenu de la nature et du volume des activités ainsi que du mode et des conditions de stockage des sous-produits animaux"; cette possibilité de déroger aux exigences de l'article 31 est soumise à des conditions trop lâches et imprécises qui laissent à l'exploitant un pouvoir d'appréciation trop large; par ailleurs, au même article, il y a lieu de définir ce que l'on entend par "opérateur agréé";
- n) l'article 40, § 2, alinéa 2, qui mentionne que l'article 25 n'est applicable aux établissements existants que "dans la mesure des possibilités techniques et économiques": cette disposition est trop large et laisse place à une appréciation par trop subjective.

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 relatif au permis d'environnement, 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, ce qui paraît ressortir de la note au Gouvernement relative au texte en projet.

### Observations particulières

#### Intitulé et article 1<sup>er</sup>

Conformément au point 10, b) du chapitre I<sup>er</sup> du tableau fixant les unités de mesures légales et leurs multiples et sous-multiples, annexé à l'arrêté royal du 14 septembre 1970 portant mise en vigueur partielle de la loi du 16 juin 1970 sur les unités, étalons et instruments de mesure et fixant les unités de mesure légales et les étalons et les mesures nécessaires à la reproduction de ces unités, le symbole officiel de la tonne est "t".

L'intitulé du projet et son article 1<sup>er</sup> doivent être revus à la lumière de cette observation.

#### Articles 20 et 22

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<sup>er</sup>, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, aujourd'hui abrogé <sup>(2)</sup>, 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<sup>er</sup>, section III, de ce décret.

---

<sup>(2)</sup> Voir l'article 100 du décret du 11 mars 1999, précité.

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 20, 1<sup>er</sup> tiret, reproduit une disposition figurant déjà à l'article 7, 2°, 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 20, deuxième tiret, en projet prévoit que la DBO5 des eaux déversées ne peut dépasser 50 milligrammes d'oxygène par litre, alors que pour ce qui concerne les eaux déversées autres que domestiques normales 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 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, les articles 20 et 22 seront revus 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, quatorzième tiret, et à l'article 22, treizième tiret, 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

L'article 21 dispose que pour certaines installations, "le rejet des eaux usées dans les égouts publics doit faire l'objet d'une demande auprès de l'Intercommunale."

.../...

Le texte en projet est en défaut de préciser de quelle intercommunale il s'agit.

En tout état de cause, la question se pose de savoir quelle est la portée de la "demande" à adresser à l'intercommunale. S'il s'agit de donner à celle-ci le pouvoir d'autoriser le rejet des eaux usées dans les égouts publics, le texte ne peut être admis : en effet,

- d'une part, il résulte du décret du 11 mars 1999, précité, qu'il appartient à l'autorité compétente pour la délivrance des permis d'environnement de prendre en compte dans ses décisions l'ensemble des questions qui se posent en ce qui concerne la protection de l'homme ou de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients que les établissements concernés sont susceptibles de causer, y compris, le cas échéant, le point de savoir si les eaux usées de ces établissements peuvent être rejetées dans les égouts publics;
- d'autre part, ni le décret précité, ni aucune autre disposition législative ne donne aux intercommunales concernées le pouvoir d'autoriser le rejet d'eaux usées dans les égouts publics.

La disposition en projet doit être revue en conséquence.

#### Articles 28 et 29

Les articles 28 et 29 du projet ont 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.

Les dispositions à l'examen doivent donc être omises.

### Article 38

Il semble très douteux que la traçabilité de l'enlèvement des sous-produits animaux, visée par la disposition à l'examen, puisse participer des objectifs mentionnés à l'article 2 du décret du 11 mars 1999, précité.

À supposer que l'auteur du projet soit en mesure d'établir que cette "traçabilité" participe effectivement desdits objectifs, la disposition à l'examen devrait être complétée afin de préciser quels sont les documents dont elle impose l'usage. À cet égard, de deux choses l'une :

- soit ces documents sont déjà prévus par une norme précise, qu'il conviendrait alors de mentionner dans le texte en projet;
- soit la disposition en projet se borne à annoncer des mesures à prendre; une telle disposition n'a pas de valeur réglementaire et doit être omise.

La disposition à l'examen doit être omise ou complétée à la lumière de ces observations.

### Article 39

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.

Toutefois, 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 <sup>(3)</sup> 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 sectorielles 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 <sup>(4)</sup>.

Toutefois, dès lors qu'il s'agit d'un régime transitoire, celui-ci doit être limité dans le temps.

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

-----

---

<sup>(3)</sup> 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.

<sup>(4)</sup> 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