

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 37.457/2/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 intégrales relatives aux commerces de détail de viandes et de produits à base de viandes couplés à la préparation de produits à base de viandes", 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.

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 contiennent les articles à l'examen, en particulier celles qui figurent aux articles suivants:

- a) l'article 7, qui impose des dispositifs assurant une "aération suffisante" et "conçus de manière à ne pas incommoder les voisins";
- b) l'article 12, 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";
- c) l'article 13 qui recourt à la notion de "valeur fixée requise pour la sécurité de l'installation", sans préciser comment est fixée cette valeur;

.../...

- d) à l'article 16, huitième tiret, et à l'article 18, 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, d'une part, il s'agit d'une simple faculté laissée à l'appréciation de l'autorité et, d'autre part, cette précision ne peut s'appliquer aux installations de classe 3 ⁽¹⁾;
- e) l'article 19 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;
- f) l'article 20 qui prévoit 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, l'on n'aperçoit pas ce que signifient les termes "locaux non orientés vers le voisinage";
- g) à l'article 23, l'on n'aperçoit pas le sens de la troisième phrase selon laquelle les containers "sont entreposés ou non dans un espace clos [...]";
- g) l'article 24 permet à l'exploitant de déroger à l'article 22 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-produit [...]"; 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 22 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";

⁽¹⁾ Voir ci-après l'observation générale 2.3. 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".

- i) l'article 25 qui impose de veiller à un "enlèvement régulier des déchets [...]", sans en préciser la fréquence;
- j) l'article 26, qui impose une opération "en cas de besoin";
- k) l'article 31 qui mentionne que l'article 20 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 nationales, précitées.

2. L'arrêté en projet se donne pour objet de fixer les conditions intégrales relatives au commerce de détail de viandes et de produits à base de viandes couplé à la préparation de produits à base de viande.

Dans cette mesure, il appelle les observations suivantes.

2.1. En vertu de l'article 8 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, 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, ce qui paraît ressortir de la note au Gouvernement relative au texte en projet.

2.2. Selon l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, 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 activités" ⁽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⁾.

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⁾.

⁽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.

⁽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, § 1^{er}, 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 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).

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 16, onzième tiret, et 18, treizième tiret.

Il en va de même pour l'article 17 du projet, à tout le moins si cette disposition doit être comprise comme confiant à l'intercommunale - au demeurant non autrement précisée - le pouvoir d'autoriser ou non le déversement.

Ces dispositions ne peuvent être admises.

Observations particulières

Dispositif

Article 2

Au point 2°, l'alinéa 2 n'a pas de portée normative. Manifestement, cet alinéa relève d'une erreur matérielle. Le point 2° de la disposition à l'examen sera revu afin de corriger cette erreur.

⁽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.

Article 13

Conformément au point 1 du chapitre II 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 du préfixe kilo est "k".

L'article 13 du projet doit être revu à la lumière de cette observation.

Articles 16 et 18

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 ⁽⁹⁾, 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, la disposition, figurant à l'article 16, cinquième tiret, 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.

⁽⁹⁾ Voir l'article 100 du décret du 11 mars 1999, précité.

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, 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 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.

En conclusion, d'une part, les articles 16 et 18 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, dans la mesure où ils dérogent 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 16, onzième tiret, et à l'article 18, 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

La disposition à l'examen a pour objet de rappeler l'obligation de respecter des règles résultant déjà de dispositions en vigueur de nature législative.

.../...

Des dispositions de ce type sont inutiles. 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.

La disposition à l'examen doit donc être omise.

Article 30

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 cette norme 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 32

Cette disposition se borne à rappeler la teneur de l'article 24. Elle doit être omise. Pour le surplus, il est renvoyé à l'observation générale 1, h) ci-avant.

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