ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 37.458/2/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 blanchisseries industrielles, teintureries, salons lavoirs, services de nettoyage de vêtements, linges et autres textiles pour particuliers à l'exclusion du nettoyage à sec", 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. 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.

2. Plusieurs dispositions figurant dans l'arrêté en projet n'ont d'autre objet que de rappeler l'obligation de respecter des règles résultant déjà de dispositions législatives en vigueur.

Il en va ainsi de l'article 15, alinéa 3, de l'article 23, alinéa 1er, et de l'article 25.

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 citées doivent donc être omises.

3. 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 3 qui impose des matériaux "adaptés aux conditions d'utilisation";

b) l'article 4 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";

c) l'article 7, alinéa 2, qui prévoit que si la condition imposée à l'alinéa 1er ne peut être remplie, "des mesures particulières sont prises pour [...] assurer l'étanchéité";

d) l'article 8 qui prévoit que "les mesures nécessaires sont prises pour éviter la pénétration dans le sol des liquides s'échappant accidentellement" et énumère ces mesures de manière exemplative et peu précise (voir notamment l'article 8, 4°);

e) l'article 11 qui impose des "systèmes d'extinction adaptés", sans autre précision;

f) l'article 12, alinéa 1er, qui prévoit que "des précautions sont prises afin de prévenir les rejets accidentels en cas de fuites des stocks de produits lessiviels liquides", sans que l'on sache si ces précautions se limitent à celle mentionnée à l'alinéa 2;

g) l'article 14, alinéa 1er, qui impose à l'exploitant de disposer de réserves "suffisantes de produits et matières consommables utilisées de manière courante ou occasionnelle pour assurer une protection continue de l'environnement" : cette condition est trop floue et générale; il en va de même pour l'alinéa 2 qui impose que divers produits "ou tout autre type de produit ou matières" soient "à disposition rapide pour protéger l'environnement de manière efficace";

h) l'article 15 qui prévoit que "des mesures visant à réduire la consommation d'eau" sont "envisagées", sans que l'on sache si ces mesures de surcroît énumérées de manière exemplative doivent effectivement être prises;

i) l'article 20 qui dispose que "des mesures efficaces sont prises pour ne pas incommoder le voisinage par les aérosols, les poussières, les fumées, les gaz, les vapeurs, les suées, les odeurs et autres émanations"; cette condition est trop floue et subjective;

j) de même, l'article 22 qui impose que les précautions nécessaires soient prises afin que les vibrations ne puissent "incommoder les voisins";

k) l'article 23 qui prévoit que "les précautions nécessaires sont prises pour réduire les nuisances sonores liées au déchargement ou au chargement" et énumère ces mesures à titre exemplatif;

l) l'article 31 qui dispose que les articles 21 et 22 ne sont applicables aux établissements existants "que dans la mesure des possibilités techniques et économiques" : cette condition est trop floue et sujette à des appréciations subjectives.

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

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.

Chapitre V - section 2 - Rejets d'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, § 1er, 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 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. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, la disposition, figurant à l'article 17, 5°, selon laquelle "la teneur de matières sédimentables ne peut excéder 0,5 ml/l", reproduit en partie une disposition figurant déjà à l'article 7, 5°, a, de l'arrêté royal du 3 août 1976. 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. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple encore, l'article 17, 4°, en projet prévoit que la teneur en matières en suspension ne peut excéder 100 mg/l, tandis que selon l'article 7, 5°, b, de l'arrêté royal du 3 août 1976, cette

---

(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.

teneur ne peut excéder 60 mg/l. 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, la section à l'examen sera revue de manière à éviter d'y insérer des dispositions qui reproduisent des prescriptions figurant dans l'arrêté royal du 3 août 1976 et, d'autre part, le Gouvernement veillera à motiver les dérogations envisagées aux prescriptions contenues dans ce même arrêté.

2. À l'article 17,14°, et à l'article 18, 9°, le texte 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 2

Conformément au point 14 du chapitre I^er 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, l'unité légale de viscosité dynamique est le pascalseconde (Pa.s), unité dérivée du système international d'unités de mesure. (4)

Il y a lieu d'utiliser le symbole officiel de cette unité légale.

---

(4) Le pascalseconde est la viscosité dynamique d'un fluide dans lequel le gradient de vitesse sous une tension de glissement de 1 pascal est de 1 mètre par seconde par mètre perpendiculairement au plan de glissement.

Article 31

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 6 et, partim, 21 et 22. Pour ce qui concerne les articles 14 à 18, l'article 32 du projet envisage encore un autre régime.

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. A 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 [(5)] 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.

---

(5) 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.

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 (6).

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.

À ce propos, sous réserve de l'observation relative à l'article 32, le régime transitoire mis en place par cet article pourrait être étendu à l'ensemble des dispositions pour lesquelles il est envisagé de mettre en place un régime transitoire en faveur des établissements existants.

Article 32

La disposition à l'examen établit un régime transitoire pour les établissements existants, en permettant à l'autorité délivrante du permis de prescrire, pendant une période déterminée, des conditions moins sévères, dérogatoires notamment à l'article 16 du projet.

Or, il ressort dudit article 16 que l'exigence qu'il prévoit n'est imposée qu'aux "implantations nouvelles" et aux "extensions d'installations existantes" (7), de sorte qu'elle n'est précisément pas imposée aux établissements existants.

---

(6) 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.

(7) Il convient, au regard de l'article 9 du décret du 11 mars 1999, précité, de parler d'"établissements nouveaux" et d'"établissements existants".

Il en résulte une contradiction entre les articles 16 et 32 du projet, qui ne permet pas aux exploitants des établissements existants de déterminer les règles qui leur sont applicables, ni d'adapter leur comportement en conséquence, alors que la méconnaissance de leurs obligations est sanctionnée pénalement.

Il appartient à l'auteur du projet de lever la contradiction entre ces deux dispositions et de prendre ainsi clairement position sur les règles applicables aux établissements existants.

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