FP

ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 43.380/2/V
DU 9 AOÛT 2007

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'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 12 juillet 2007, 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 distribution d'hydrocarbures liquides dont le point d'éclair est supérieur à 55/C et inférieur ou égal à 100/C, pour véhicules à moteur, à des fins commerciales autres que la vente au public, telles que la distribution d'hydrocarbures destinée à l'alimentation d'un parc de véhicules en gestion propre ou pour compte propre, comportant deux pistolets maximum et pour autant que la capacité de stockage du dépôt d'hydrocarbures soit supérieure ou égale à 3000 litres et inférieure à 25000 litres", a donné 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.

Quant aux formalités préalables

Il ressort du dossier, et il a été confirmé par la fonctionnaire déléguée, que le projet d'arrêté a été communiqué à la Commission européenne, en application de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

La fonctionnaire déléguée a expliqué que la procédure était toujours en cours.

L'attention est attirée sur le fait que si, à l'issue de ladite procédure, le projet d'arrêté était modifié pour tenir compte des résultats de celle-ci, une nouvelle consultation de la section de législation du Conseil d'État s'imposerait [(1)], sauf si les modifications apportées au texte tendaient également à répondre aux observations faites dans l'avis donné sur la présente demande.

Examen du projet d'arrêté

Observations générales

1. Le projet d'arrêté entend fixer des "conditions intégrales" au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

---

(1) La section de législation limiterait alors son examen aux modifications apportées au texte.

Selon l'article 5, § 3, alinéa 1er, du décret du 11 mars 1999, "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 du 11 mars 1999, les conditions intégrales sont 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).

Il convient de relever que le décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative a modifié l'article 3, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999 en ce que désormais, le Gouvernement n'est plus tenu d'adopter des conditions intégrales pour les installations ou activités de classe 3, soumises au régime de déclaration, mais dispose à cet égard d'une simple faculté.

Par ailleurs, selon l'article 14, § 5, du décret du 11 mars 1999, tel qu'il a été également modifié par le décret-programme du 3 février 2005, ce n'est que "lorsque les conditions intégrales ne sont pas prescrites et que les mesures prises par l'exploitant en vertu de l'article 58, § 2, 1/, du décret sont insuffisantes pour limiter les dangers, nuisances ou inconvénients que l'établissement est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement", que l'autorité compétente peut prescrire des conditions complémentaires d'exploitation après réception de la déclaration.

---

(2) Doc. Parl. wall., 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.

La modification ainsi apportée à l'article 14 précité par le décret-programme du 3 février 2005 est, selon les travaux préparatoires de ce décret, justifiée comme suit :

> "L'expérience a montré que l'établissement des mesures particulières par les communes se justifiait lorsque l'installation était couverte par des conditions générales. Par contre, lorsque des conditions intégrales destinées à rencontrer tous les aspects de l'installation existent, de telles mesures s'avèrent superflues et lourdes" (4).

Par conséquent, si les modifications apportées au décret du 11 mars 1999 par le décret-programme du 3 février 2005 ont pour conséquence que, à la différence de ce que prévoyait initialement le décret du 11 mars 1999, le Gouvernement n'est plus tenu, mais dispose de la faculté, d'adopter des conditions intégrales, il n'en demeure pas moins que, lorsqu'il adopte pareilles conditions, celles-ci doivent, comme sous l'empire de la législation antérieure, constituer un ensemble complet de prescriptions appréhendant tous les aspects des nuisances, des dangers ou des inconvénients que les installations ou activités concernées sont susceptibles de causer à l'homme ou à l'environnement (5).

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

2. Selon l'article 8 du décret du 11 mars 1999, 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.

---

(4) Doc. Parl. wall., 2004-2005, n/ 74/1, p. 35.

(5) 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, 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 (M. PAQUES, op. cit., pp. 144 et 145).

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 le projet d'arrêté, en particulier :

a) celles qui permettent de recourir à des équipements, des techniques ou des normes "équivalents" à d'autres (6);

b) l'article 27, alinéa 1er, selon lequel les méthodes d'échantillonnage et d'analyse à observer en ce qui concerne les déversements d'eaux usées "sont celles actuellement utilisées ou approuvées par le laboratoire de référence de la Région wallonne" (7);

c) l'article 43, qui, sans autre précision, prévoit que "les réservoirs en polyéthylène répondent à une norme de construction reconnue dans un pays de la communauté européenne";

d) l'article 53, en tant qu'il prévoit que l'expert compétent qui assure la surveillance d'un réservoir le fait "conformément aux prescriptions de la norme qui lui est applicable".

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

---

(6) Voir ci-dessous l'observation générale n/ 5.

(7) Voir l'observation particulière faite au sujet de l'article 27.

4. Le projet d'arrêté rend obligatoires à l'égard de ses destinataires diverses normes EN, ISO/CEI, ou NBN.

Il convient, conformément à l'article 190 de la Constitution et à l'article 84, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, d'en assurer la publication intégrale au Moniteur belge (8).

5. Plusieurs dispositions en projet tendant à imposer des équipements ou des techniques ou à fixer des normes permettent de recourir à des équipements, des techniques ou des normes "équivalents".

Il convient de déterminer le mode de preuve selon lequel une telle équivalence peut être établie (9).

Observations particulières

Dispositif

Article 2

Au 15/, mieux vaut remplacer les mots "L'établissement consigné par l'exploitant dans le registre conformément à l'article 10, § 2, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement" par les mots "La transformation ou l'extension d'un établissement que l'exploitant a, avant l'entrée en vigueur du présent arrêté, consignée dans le registre prévu par l'article 10, § 2, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement" (10).

---

(8) Voir déjà en ce sens, par exemple, *mutatis mutandis*, l'avis 42.307/4.

(9) Voir déjà en ce sens, par exemple, l'avis 42.307/4.

(10) Voir déjà en ce sens, par exemple, les avis 43.273/4 et 43.274/4.

Article 17

Dans la première phrase, comme en a convenu la fonctionnaire déléguée, la référence à l'article 15, alinéa 1er, n'a pas de raison d'être, et doit donc être omise.

Articles 25 et 26

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 (11), 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.

Diverses dispositions figurant aux articles 25 et 26 en projet 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 règle, inscrite à l'article 25, 1/, selon laquelle "... le pH des eaux déversées ne peut être supérieur à 9 ou inférieur à 6,5", moyennant la précision que, "si les eaux déversées proviennent de l'utilisation d'une eau de surface ordinaire et/ou d'une eau souterraine, le pH naturel de ladite eau, s'il est supérieur à 9 ou inférieur à 6,5, peut être admis comme valeur limite du pH des eaux déversées" reproduit une disposition qui, en ce qui concerne le déversement d'eaux usées industrielles dans les eaux de surface ordinaires, figure à l'article 7, 2/, de l'arrêté royal du 3 août 1976, précité. Or, la reproduction d'une disposition existante est inutile et est aussi de nature à créer une certaine ambiguïté, dans la mesure où elles peut conduire à se

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

demander quel sort doit être réservé à des règles, figurant dans les arrêtés existants, auxquelles il n'est pas fait expressément référence.

Par ailleurs, d'autres dispositions figurant aux articles 25 et 26 en projet s'écartent de prescriptions contenues dans l'arrêté royal du 3 août 1976, précité. Ainsi, par exemple, l'article 25, 5/, prévoit que la teneur en hydrocarbures non polaires extractibles des eaux déversées ne peut dépasser 15 mg par litre, alors que, en ce qui concerne le déversement d'eaux usées industrielles dans les eaux de surface ordinaires, l'article 7, 5/, c), de l'arrêté royal du 3 août 1976 fixe en règle générale cette teneur à 5 mg par litre. 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, l'ensemble des dispositions figurant aux articles 25 et 26 en projet doivent être revues 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 [(12)].

Article 27

Selon l'alinéa 1er, les méthodes d'échantillonnage et d'analyse à observer "sont celles actuellement utilisées ou approuvées par le laboratoire de référence de la Région wallonne".

(12) Voir déjà en ce sens, *mutatis mutandis*, l'avis 33.645/2 à 33.668/2.

Cette disposition doit être fondamentalement revue, pour les raisons suivantes :

1/ elle est totalement imprécise lorsqu'elle fait état des méthodes "actuellement utilisées";

2/ on se demande comment il y a lieu de la combiner avec les dispositions existantes en la matière, notamment l'article 8 de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 25 octobre 1990 fixant les conditions d'agrément de laboratoires chargés des analyses officielles en matière de protection des eaux de surface et des eaux potabilisables contre la pollution, et les articles 90 à 95 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement;

3/ elle est, en tout état de cause, en défaut de mettre en oeuvre à suffisance les habilitations que l'article 61, § 1er, alinéa 1er, 4/, et l'article 62 du décret du 11 mars 1999, précité, donnent au Gouvernement en la matière; en particulier, le Gouvernement ne peut se limiter à renvoyer à des méthodes approuvées par le laboratoire de référence de la Région wallonne [13].

Articles 28 et 38

Selon l'article 28, § 1er, seconde phrase, "les modalités d'enlèvement et d'évacuation des terres (...) polluées se font en concertation avec l'Office wallon des déchets et le fonctionnaire chargé de la surveillance".

Par ailleurs, en vertu de l'article 38, "tout local destiné au stockage des hydrocarbures répond aux prescriptions techniques du service d'incendie territorialement compétent".

De telles dispositions ne peuvent être admises.

---

[13] Voir déjà en ce sens l'avis 33.645/2 à 33.668/2.

Il incombe au Gouvernement de fixer lui-même de manière générale dans l'arrêté en projet les prescriptions à respecter par les exploitants des établissements concernés, qu'il s'agisse des modalités d'enlèvement et d'évacuation de terres polluées ou des prescriptions techniques auxquelles doivent satisfaire les locaux destinés au stockage des hydrocarbures.

En outre, des conditions intégrales adoptées sur la base du décret du 11 mars 1999 doivent consister en des prescriptions directement applicables aux exploitants d'établissements, qui, s'ils ne les respectent pas, commettent une infraction. Ces conditions ne peuvent avoir pour objet ou pour effet, en dehors des hypothèses expressément prévues par le décret, de conférer à des services administratifs ou à des fonctionnaires le pouvoir de prendre quelque décision que ce soit ou, comme le prévoit l'article 28, § 1er, seconde phrase, d'imposer une "concertation" avec un service ou un fonctionnaire quant à des mesures à prendre (14).

Les dispositions à l'examen seront revues en conséquence.

---

(14) Sur le fait que des conditions intégrales ou sectorielles ne peuvent avoir pour objet ou pour effet, en dehors des hypothèses expressément prévues par le décret du 11 mars 1999, de conférer à des fonctionnaires le pouvoir de prendre quelque décision que ce soit, voir notamment les avis 41.097/2/V, 42.709/4 et 42.710/4.

La chambre était composée de

Monsieur	M.	HANOTIAU,	président de chambre,
Madame	O.	DAURMONT,	conseillers d'État,
Monsieur	Ph.	QUERTAINMONT,	
Madame	C.	GIGOT,	greffier.

Le rapport a été rédigé par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M. HANOTIAU