

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.798/4
DU 14 JANVIER 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 8 novembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prolongé jusqu'au 15 janvier 2008 ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "déterminant les conditions intégrales relatives aux installations pour la ou les prise(s) d'eau et/ou le traitement des eaux souterraines potabilisables ou destinées à la consommation humaine et aux installations pour la ou les prise(s) d'eau et/ou le traitement des eaux souterraines non potabilisables et non destinées à la consommation humaine", a donné l'avis suivant :

^(*) Par lettre du Ministre du 16 novembre 2007.

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⁾

1. L'arrêté en projet entend fixer des "conditions intégrales" au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (ci-après le "décret du 11 mars 1999").

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

⁽¹⁾ Pour des observations identiques, voir notamment l'avis 43.273 donné le 11 juillet 2007 par la section de législation du Conseil d'État sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 octobre 2007 déterminant les conditions intégrales relatives aux installations de stockage temporaire de déchets non dangereux.

⁽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.

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.

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

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

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.

3. L'existence d'une zone de prise d'eau dans les cas visés par le texte en projet, spécialement son article 1^{er} qui en définit le champ d'application, résulte directement des articles D. 2, 93/, et D. 171, § 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement.

Quant à la délimitation de ce type de zones, elle est réglée spécifiquement, par le biais d'une habilitation au Gouvernement, par l'article D. 171, § 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement.

⁽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, § 1^{er}, 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 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 n'appartient donc pas au Gouvernement d'imposer à l'exploitant d'une prise d'eau d'établir une "zone de prise d'eau" ni de définir des critères de délimitation pour une telle prise d'eau, dans des conditions intégrales telles que visées aux articles 4 et suivants du décret du 11 mars 1999.

L'article 2, 2/, du projet sera revu en conséquence, et son article 6, § 1^{er}, sera omis.

Pour le surplus, en ce qui concerne la délimitation de ces zones, en exécution de l'article D.171, § 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement, il est renvoyé à l'avis 43.797/4, donné ce jour, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant le livre II du Code de l'environnement constituant le Code de l'eau en ce qui concerne les prises d'eau souterraine, les zones de prises d'eau, de prévention et de surveillance, et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement".

Observations particulières

Préambule

L'article 14, *partim*, et l'annexe 3, *partim*, de l'arrêté en projet trouvent un fondement légal dans l'article 14, § 2, du décret du 11 mars 1999.

Cette disposition doit donc être visée au préambule dont l'alinéa 1^{er} sera complété en conséquence.

Dispositif

Article 2

Au 6/, il est préférable de donner de l'eau souterraine une définition identique à celle que donne de cette notion l'article D. 2, 38/, du livre II du Code de l'environnement.

Article 5

Compte tenu de l'objet et de la portée des conditions intégrales, tels que rappelés à l'observation générale 1, il ne se conçoit pas que des dérogations puissent être octroyées à celles-ci à titre individuel.

Aucune disposition du décret du 11 mars 1999 ne prévoit ou n'organise l'octroi de dérogations individuelles à des conditions intégrales.

L'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, du projet sera donc omis.

L'annexe 3 sera par ailleurs modifiée en conséquence.

Article 8

L'article 8 du projet d'arrêté dispose que sont interdites dans la zone de prise d'eau "toute activité et installation susceptibles de contaminer la nappe souterraine ou l'eau prélevée" et comprend par ailleurs une liste exemplative de types d'activités ou d'installations expressément interdites.

La méconnaissance des prescriptions ainsi fixées par la disposition en projet est un fait constitutif d'infraction.

En vertu du principe de la légalité des infractions déjà souvent rappelé ⁽⁶⁾, l'article 8 ne peut procéder à l'énoncé de l'interdiction indéterminée de toute activité et installation "susceptible" de contaminer la nappe souterraine ou l'eau prélevée ni à une énumération non exhaustive ("notamment") de certaines activités ou installations interdites.

À défaut de dresser dans le texte une liste claire et exhaustive de celles-ci, il y a lieu d'interdire toutes les activités ou installations autres que celles nécessaires à l'usage de la prise d'eau.

Article 9

Il résulte du paragraphe 1^{er} de la disposition à l'examen que les services de la Région wallonne pourront demander qu'un puits dont l'exploitation est définitivement abandonnée soit mis à sa disposition pour servir à des contrôles piézométriques et/ou qualitatif.

⁽⁶⁾ Voir, notamment, les avis 34.649, donné le 8 avril 2003 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 août 2003 portant conditions sectorielles et intégrales relatives aux parcs à conteneurs pour déchets ménagers, 40.539/4, donné le 26 juin 2006 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 novembre 2006 déterminant les conditions intégrales relatives aux installations de stockage temporaire de déchets dangereux, 40.555/4, donné le 26 juin 2006 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 novembre 2006 déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations de stockage temporaire de déchets dangereux, 41.166/4, donné le 26 septembre 2006 sur un projet devenu l'arrêté du 21 décembre 2006 déterminant les conditions intégrales relatives aux terrains de camping d'une capacité inférieure à 50 emplacements, 42.193/4, donné le 26 février 2007 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 mai 2007 déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations de stockage temporaire d'huiles usagées, 42.924/4, donné le 23 mai 2007 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 déterminant les conditions intégrales et sectorielles relatives à la détention de bovins de 6 mois et plus, 42.925/4, donné le 23 mai 2007 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 déterminant les conditions intégrales et sectorielles relatives à la détention d'ovins et de caprins, 42.926/4, donné le 23 mai 2007 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 déterminant les conditions intégrales et sectorielles relatives à la détention de veaux à l'engraissement de plus de 2 semaines et de moins de six mois, à l'exception des veaux au pis et 43.458/2/V, donné le 9 août 2007 sur un projet d'arrêté "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2003 déterminant les conditions intégrales des dépôts de liquides combustibles en réservoirs fixes, à l'exclusion des dépôts en vrac de produits pétroliers et substances dangereuses ainsi que les dépôts présents dans les stations-service".

La section de législation n'aperçoit pas la disposition de décret du 11 mars 1999 qui pourrait procurer un fondement légal à l'imposition d'une telle sujétion.

Plus spécialement, cette sujétion est étrangère à la notion de conditions intégrales qui, selon l'article 5, § 3, dudit décret, "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".

Le paragraphe 1^{er} sera omis et le paragraphe 2 sera adapté en conséquence.

Article 13

1. En tant que la disposition à l'examen prévoit que "l'exploitant ne peut s'opposer au prélèvement d'échantillon de l'eau représentative de la prise d'eau par le fonctionnaire chargé de la surveillance", elle se borne à rappeler la teneur des articles 58, § 2, 3/, et 61, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4/, du décret du 11 mars 1999.

Il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire ou de paraphraser une disposition de nature législative. Un tel procédé, outre qu'il est inutile, peut laisser penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier la disposition législative concernée, alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

2. En tant que la disposition à l'examen prévoit que "l'exploitant ne peut s'opposer au prélèvement d'échantillon de l'eau représentative de la prise d'eau par l'Administration ou, moyennant rendez-vous, par l'organisme chargé par le Gouvernement de l'exploitation du réseau patrimonial de surveillance des eaux souterraines", elle a en réalité pour objet de mettre en oeuvre certaines des dispositions du livre II du Code de l'environnement, spécialement les articles D. 19 et D. 20.

Une telle disposition n'a pas sa place dans un arrêté qui, tel l'arrêté en projet, entend fixer des conditions intégrales d'exploitation, en exécution du décret du 11 mars 1999, spécialement ses articles 4 et 5.

.../...

3. Compte tenu des deux observations qui précèdent, la disposition à l'examen sera omise.

Article 14

La disposition à l'examen trouve pour l'essentiel un fondement légal dans l'article 14, § 2, du décret du 11 mars 1999, qui habilite le Gouvernement wallon à arrêter la forme et le contenu de la déclaration, ainsi que le nombre d'exemplaires qui doivent être envoyés.

Cette disposition législative n'habilite toutefois pas le Gouvernement à déterminer à quelle autorité la déclaration doit être envoyée. Cette autorité est déterminée directement par le législateur, en l'article 14, § 1^{er}, du décret précité.

L'article 14, § 3, en projet sera donc omis.

Annexe I

Les articles 1^{er} et 2 de la décision 91/396/CEE du Conseil, du 29 juillet 1991, relative à la création d'un numéro d'appel d'urgence unique européen prévoient ⁽⁷⁾ respectivement :

"Article premier

1. Les États membres veillent à ce que le numéro 112 soit introduit dans les réseaux téléphoniques publics, ainsi que dans les futurs réseaux numériques à intégration de services, et les services publics, en tant que numéro d'appel d'urgence unique européen.

2. Le numéro d'appel d'urgence unique européen est introduit parallèlement à tout autre numéro d'appel d'urgence national existant, lorsque cela se justifie.

⁽⁷⁾ Journal officiel n/ L 217, du 6 août 1991, p. 0031 - 0032.

Article 2

Sauf dans les cas où l'article 3 est applicable, le numéro d'appel d'urgence unique européen est introduit au plus tard le 31 décembre 1992." ⁽⁸⁾

Il en résulte qu'à l'annexe I, dans le quatrième cadre, à la quatrième ligne, le numéro d'appel d'urgence unique européen 112 doit également être mentionné.

Annexe 2 (lire Annexe II)

D'après le Robert électronique, le "remblaiement" est, en géologie, le colmatage par alluvionnement tandis que le remblayage se définit comme l'action de remblayer et le résultat de cette action. C'est ce dernier terme qu'il convient donc d'utiliser ⁽⁹⁾.

Annexe 3 (lire Annexe III)

Il est renvoyé à l'observation ci-avant relative à l'article 5 du projet.

⁽⁸⁾ L'article 3, paragraphe 1, prévoit que "[l]orsque, en raison de difficultés techniques, financières, géographiques ou d'organisation particulière dans un État membre, l'introduction complète du numéro d'appel d'urgence unique européen à la date prévue à l'article 2 est impossible ou se révélerait trop coûteuse, l'État membre concerné doit informer la Commission des difficultés rencontrées."
En tout état de cause, en vertu du paragraphe 2 du même article, l'introduction complète du numéro d'appel d'urgence unique européen doit être effective au plus tard le 31 décembre 1996.

⁽⁹⁾ Voir, dans le même sens, le dictionnaire de la langue française Larousse Lexis, v/ déblayer.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Mesdames	A. WEYEMBERGH,	assesseur de la section de législation,
	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE