

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.334/4
DU 11 JUIN 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 25 mars 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 16 juin 2008 ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant les conditions intégrales relatives aux unités d'épuration individuelle et aux installations d'épuration individuelle", a donné l'avis suivant :

^(*) Par une lettre du Ministre du 8 avril 2008.

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.

Quant aux formalités préalables

Certaines dispositions de l'arrêté en projet, notamment celles qui figurent à l'article 6, constituent des "règles techniques" au sens 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.

En vertu de l'article 8 de la directive 98/34/CE, de telles dispositions doivent, lorsqu'elles sont à l'état de projet, être communiquées à la Commission européenne.

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, cette formalité n'a, à ce jour, pas été accomplie.

Il appartiendra au Gouvernement d'y veiller.

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.

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

Examen du projet d'arrêté

Observations générales

1. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté tendent à définir le champ d'application de celui-ci.

Retiennent l'attention, à cet égard, d'une part, les définitions des termes "équivalent habitant", "eaux usées domestiques", "unité d'épuration individuelle" et "installation d'épuration individuelle" que donnent, respectivement, le 1/, le 3/, le 4/ et le 5/ de l'article 4 et, d'autre part, les précisions que l'annexe I apporte encore au sujet de la notion d'"équivalent habitant".

Il y a lieu, à ce propos, d'observer ce qui suit :

a) Ces diverses définitions et précisions ont pour objet, non seulement de préciser le champ d'application de l'arrêté en projet, mais aussi, plus fondamentalement, de déterminer, en réalité, le contenu des rubriques 90.11 et 90.12 de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées.

Elles reviennent ainsi à modifier ce dernier arrêté.

De ce fait, sous réserve de ce qui sera dit ci-après, elles doivent trouver place dans celui-ci, plutôt que dans l'arrêté en projet ⁽²⁾.

b) Selon l'article 4, 3/, les termes "eaux usées domestiques" désignent les eaux usées visées à l'article D.2, 41/, a) et b), du livre II du Code de l'environnement.

⁽²⁾ À cet égard, il ne sera pas perdu de vue qu'en vertu de l'article 3, alinéa 4, seconde phrase, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, "lorsqu'il modifie la liste et la classification des installations et activités, le Gouvernement motive sa décision".

Il convient de rappeler que l'article D.2, 41/, du livre II du Code de l'environnement détermine ce qu'il y a lieu d'entendre par l'expression "eaux usées domestiques" pour l'application de ce livre, et qu'à cette fin, il énumère, en ses lettres a) à d), quatre catégories d'eaux ou de matières à considérer comme étant des eaux usées domestiques.

Le projet d'arrêté ne renvoie donc qu'à deux des quatre catégories d'eaux usées domestiques prévues par l'article D.2, 41/, du livre II du Code de l'environnement.

Sans doute le Gouvernement n'est-il pas tenu, dans des dispositions qui, comme tel est le cas du projet d'arrêté, trouvent leur fondement légal dans le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, d'observer strictement la définition des "eaux usées domestiques" qui prévaut pour l'application du livre II du Code de l'environnement.

On peut toutefois se demander s'il est bien cohérent de retenir une acception différente de la notion d'"eaux usées domestiques" selon le contexte législatif dans lequel cette notion est utilisée.

L'attention est aussi attirée sur le fait que le littéra c) de l'article D.2, 41/, du livre II du Code de l'environnement contient, pour les besoins de son application, une définition de l'expression "équivalent habitant" qui est plus complète que celle que prévoit l'article 4, 1/, du projet d'arrêté.

Le projet d'arrêté sera réexaminé et, le cas échéant, revu pour tenir compte de cette observation.

2. Le projet d'arrêté doit tenir compte de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, de la directive du Conseil 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, en vertu duquel l'installation de systèmes d'épuration individuelle peut être admise à la condition que ces systèmes "assurent un niveau identique de protection de l'environnement" à celui que permet d'assurer la mise en place d'un système de collecte.

Il appartient au Gouvernement d'être en mesure d'établir que cette condition est remplie par le projet d'arrêté.

3. Le projet d'arrêté entend fixer des "conditions intégrales" au sens du 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 ⁽³⁾. 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" ⁽⁴⁾.

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,

⁽³⁾ Doc., Parl. wall., 1997-1998, n/ 392/1, p. 2, et n/ 392/169, p. 5.

⁽⁴⁾ 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.

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" ⁽⁵⁾.

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 ⁽⁶⁾.

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

⁽⁵⁾ Doc. Parl. wall., 2004-2005, n/ 74/1, p. 35.

⁽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, 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).

4. 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.

5. Selon l'article 3 du projet d'arrêté,

"Les dispositions de l'arrêté royal du 3 août 1976 portant 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 ne s'appliquent pas au présent arrêté".

Il ne peut être perdu de vue que les prescriptions de l'arrêté royal du 3 août 1976, 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 ⁽⁷⁾, trouvent désormais leur fondement légal dans les dispositions du décret du 11 mars 1999 qui habilite le Gouvernement à arrêter des "conditions générales" au sens du chapitre I^{er}, section III, de ce décret.

Selon l'article 5, § 3, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999, des conditions intégrales peuvent déroger aux conditions générales.

Toutefois, en ce cas, en vertu de l'article 5, § 3, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999, "le résultat escompté pour la protection de l'homme ou de l'environnement doit être au moins équivalent à celui qui serait obtenu s'il n'y avait pas dérogation".

Il appartient au Gouvernement d'être en mesure d'établir qu'il a, en l'espèce, respecté cette règle.

⁽⁷⁾ Voir l'article 100 du décret du 11 mars 1999.

Ceci étant, la section de législation a été saisie d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "déterminant les conditions sectorielles relatives aux cabines de peinture", l'avis 44.353/4, donné le 9 juin 2008, dont le préambule fait état du caractère en partie "désuet" et en partie dépourvu de "pertinence" dans plusieurs dispositions de l'arrêté royal du 3 août 1976, précité.

Dans cet avis la section de législation a observé ce qui suit :

"Au vu de cette justification, il apparaît que, plutôt que de déroger dans le texte en projet à l'arrêté royal du 3 août 1976, il serait plus adéquat d'abroger ledit arrêté devenu, selon l'auteur du projet, en partie désuet, non pertinent ou inapplicable, quitte à le remplacer par des conditions générales nouvelles adaptées aux exigences techniques et réglementaires actuelles. Une telle solution répondrait, mieux que le procédé dérogatoire mis en oeuvre par le texte en projet, à «la volonté du Gouvernement wallon d'adopter un programme de rationalisation et de simplification administrative»".

6. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté - figurant, en l'occurrence, à l'article 6, § 6, à l'article 15, § 3, et dans l'annexe VI - prévoient qu'il incombe au fabricant d'un équipement de fournir un guide d'exploitation ou un journal d'exploitation contenant des informations déterminées.

De telles dispositions ne peuvent être admises.

D'une part, comme le confirme l'article 58, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, c'est uniquement à la personne qui a la qualité d'exploitant ⁽⁸⁾ d'un établissement que sont destinées à s'appliquer les conditions intégrales portant sur les installations ou les activités qui forment cet établissement.

D'autre part et surtout, en imposant des obligations au fabricant d'un équipement, les dispositions à l'examen s'exposent à être considérées comme énonçant des normes de produit, c'est-à-dire "des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autres

⁽⁸⁾ Sur la définition du mot "exploitant", voir l'article 1^{er}, 8/, du décret du 11 mars 1999.

en vue de la protection de l'environnement" ⁽⁹⁾, dont l'établissement relève de la compétence de l'autorité fédérale ⁽¹⁰⁾.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

7. 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 contient le projet d'arrêté, en particulier :

a) l'article 11, § 1^{er}, en tant qu'il prévoit que l'évacuation des eaux qu'il vise se fait "prioritairement" et "si le sol le permet" par un des dispositifs d'évacuation par infiltration autorisés, sans préciser quelles règles sont à observer pour s'assurer du respect de la priorité qui est prescrite, ni selon quelles prescriptions ou procédures établir que le sol permet effectivement de recourir à l'un de ces dispositifs;

b) l'article 14, § 2, 2/, en tant qu'il prévoit que le volume d'eaux pluviales "est réduit autant que possible";

⁽⁹⁾ Arrêts de la Cour constitutionnelle n/s 4/95, 6/95, 7/95, 8/95, 9/95 et 10/95 du 2 février 1995.

⁽¹⁰⁾ Article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

c) l'article 15, § 1^{er}, deuxième phrase, qui se borne à indiquer que "la vidange est réalisée à périodicité suffisante pour assurer le maintien de la qualité des eaux traitées en fonction du procédé épuratoire utilisé" ⁽¹¹⁾.

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

Observations particulières

Préambule

1. À l'alinéa 1^{er}, il n'y a pas lieu de mentionner la directive 2000/60/CE, comme fondement légal de l'arrêté ⁽¹²⁾.

2. Le livre II du Code de l'environnement ne procure pas, à proprement parler, un fondement légal au projet d'arrêté.

L'alinéa 3 du préambule sera donc omis.

Dispositif

Article 4

1. Au 2/, compte tenu du fait que les établissements auxquels s'applique l'arrêté en projet sont de classe 3, le texte doit être revu pour viser également l'hypothèse où l'exploitation d'un établissement a fait l'objet d'une déclaration.

⁽¹¹⁾ Peut-être, en réalité, cette phrase ne fait-elle qu'annoncer la phrase suivante, qui, de son côté, énonce une règle précise. Si tel est le cas, la première de ces phrases est inutile.

⁽¹²⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandations 24 et 25, www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr.

2. En ce qui concerne le 7/ et le 8/, il est renvoyé à l'observation formulée au sujet de l'article 11, § 6.

Article 11

1. Au paragraphe 1^{er}, si, comme on peut le supposer, en faisant état d'"un des dispositifs d'évacuation par infiltration autorisé", le texte vise l'un des dispositifs d'évacuation par infiltration mentionnés à l'annexe IV, il gagnerait à être rédigé en ce sens.

Il y a lieu d'envisager de fusionner les paragraphes 1^{er} et 2, ces deux textes tendant à régler en partie la même situation.

2. Le paragraphe 5 doit être complété par des dispositions garantissant concrètement la possibilité, pour les exploitants d'une unité ou d'une installation d'épuration individuelle, de déterminer si les eaux traitées qui sont rejetées le sont ou non "dans le réseau hydrographique incident jusqu'à dix kilomètres en amont d'une zone de baignade". Une telle garantie est nécessaire pour permettre aux intéressés de déterminer si leur comportement est ou non constitutif d'une infraction.

3. En mettant en oeuvre le pouvoir qui lui est donné d'arrêter des conditions intégrales, le Gouvernement doit fixer lui-même, dans l'arrêté qui fixe ces conditions, les prescriptions à respecter par les exploitants des établissements concernés.

Il ne peut se limiter à renvoyer à des décisions prises ou à prendre en vertu d'autres textes, telles que les décisions adoptées au terme de la réalisation des études de zones visées par la disposition à l'examen.

Le paragraphe 6 sera donc, soit omis, soit revu.

Article 12

Le décret du 11 mars 1999 soumet l'exploitation des établissements que forment les installations ou activités de classe 3 à un simple régime de déclaration, et non pas à un régime de permis ⁽¹³⁾.

Le Gouvernement ne peut donc, fût-ce par le biais de conditions intégrales arrêtées sur la base de l'article 4 du décret du 11 mars 1999, soumettre à l'approbation d'une autorité administrative des activités ou des équipements déterminés dans ces établissements.

En conséquence, le régime d'approbation qu'organise la disposition à l'examen ne peut être admis.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Article 13

Selon la dernière phrase du tableau que contient l'article 13, "les eaux déversées ne peuvent, sans autorisation expresse, contenir les substances visées aux articles R.131 à R.141 du Code de l'eau".

Cette phrase n'est pas à sa place dans l'arrêté en projet.

En effet, comme rappelé dans l'observation formulée au sujet de l'article 12, le décret du 11 mars 1999 soumet l'exploitation des établissements que forment les installations ou activités de classe 3 à un simple régime de déclaration, et non pas à un régime de permis. En outre, ce n'est pas dans un arrêté fixant des conditions intégrales qu'il convient de ranger une activité parmi celles, de classe 1 ou 2, pour lesquelles un permis d'environnement est requis.

⁽¹³⁾ Voir l'article 11 du décret.

Il convient donc d'omettre soit la phrase à l'examen soit les mots "sans autorisation expresse".

Article 15

En tant qu'elle rappelle la règle, fixée par l'article R.390 du livre II du Code de l'environnement, selon laquelle "la vidange de fosses septiques ou de systèmes d'épuration analogues ne peut être effectuée que par des vidangeurs agréés", la disposition à l'examen est inutile.

Elle sera revue en conséquence.

Annexe II

Comme en a convenu le délégué du ministre, il n'y a pas lieu de prévoir l'hypothèse où la capacité nominale d'épuration est inférieure à 5 équivalents habitants, puisqu'en vertu de l'article 5, seconde phrase, du projet d'arrêté, "la capacité de traitement de l'unité d'épuration individuelle ne peut pas être inférieure à 5 EH".

Annexe III

Il convient de viser "l'article 10" et non "l'article 9" de l'arrêté.

Observation finale

La division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun des paragraphes ne comporte qu'un seul alinéa ⁽¹⁴⁾.

Le texte doit être revu en conséquence.

⁽¹⁴⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation 57.3, www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE