

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.353/4
DU 9 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 28 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 "déterminant les conditions sectorielles relatives aux cabines de peinture", a donné l'avis suivant :

(*) Par une lettre du Ministre du 6 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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

Certaines dispositions de l'arrêté en projet, en particulier celles que portent l'article 8, § 1^{er}, 2/, l'article 21 et l'article 37, en projet, 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 (ci-après la "directive 98/34/CE").

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.

En l'espèce, la fonctionnaire déléguée a expliqué que cette communication a été effectuée.

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 ⁽²⁾.

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

⁽²⁾ Pour une observation identique, voir l'avis 42.494/4, donné le 4 avril 2007 par la section de législation du Conseil d'État, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 novembre 2007 déterminant les conditions intégrales relatives aux installations de stockage temporaire de déchets de classe B2.

Examen du projet

Observations générales

1. Selon l'article 8 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (ci-après le "décret du 11 mars 1999"), les conditions sectorielles doivent être "fondées sur les meilleures techniques disponibles" ⁽³⁾.

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

2. En son article 25, l'arrêté en projet prévoit que l'arrêté royal du 3 août 1976 portant le règlement général relatif aux déversements des eaux usées dans les eaux de surface ordinaires (ci-après l'"arrêté royal du 3 août 1976"), dans les égouts publics et dans les voies artificielles d'écoulement des eaux pluviales, ne s'applique pas en l'espèce.

Les conditions de déversement des eaux usées domestiques et industrielles en eau de surface, dans les voies artificielles d'écoulement et dans les égouts sont fixées par les dispositions suivantes de l'arrêté en projet, spécialement ses articles 30 à 33.

À cet égard, 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 ⁽⁴⁾, 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.

⁽³⁾ La notion de "meilleures techniques disponibles" est définie à l'article 1^{er}, 19/, du décret du 11 mars 1999, qui énumère par ailleurs les éléments à prendre en considération lors de la détermination de celles-ci.

⁽⁴⁾ Voir l'article 100 du décret du 11 mars 1999.

Or, en vertu de l'article 5, § 2, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999, le Gouvernement ne peut, lorsqu'il arrête des conditions sectorielles, s'écarter de conditions générales, qu'à la condition de motiver cette dérogation.

En l'espèce, le préambule du texte en projet justifie cette dérogation comme suit :

"Considérant, à l'heure actuelle, que l'arrêté royal du 3 août 1976 est pour partie désuet; qu'en effet, certaines de ces dispositions ont été reprises par le livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau (chapitre VI - Règlement général d'assainissement des eaux urbaines résiduaires) pour les eaux usées domestiques et par l'arrêté du Gouvernement wallon du 04 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement;

Considérant que certains paramètres visés par l'arrêté royal du 3 août 1976 ne sont aujourd'hui plus pertinents, ne sont pas applicables à l'ensemble des secteurs d'activité, ou font référence à des méthodes d'analyse aujourd'hui interdites dont notamment :

- le test de putréfaction au bleu de méthylène, paramètre abandonné;
- les hydrocarbures extractibles au tétrachlorure de carbone, dont l'analyse est aujourd'hui interdite et remplacée par une nouvelle méthode;

Considérant, enfin, que la non-application de l'arrêté royal du 3 août 1976 permet de limiter le nombre de textes réglementaires applicables à un établissement, répondant ainsi à la volonté du Gouvernement wallon d'adopter un programme de rationalisation et de simplification administrative;"

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".

3. L'article 30, 6/, l'article 31, 8/, l'article 32, 4/, et l'article 33, 9/, du texte en projet prévoient que les eaux déversées que ces dispositions visent - selon le cas, des eaux usées domestiques⁽⁵⁾ ou des eaux usées industrielles⁽⁶⁾- ne peuvent, sans autorisation expresse, contenir les substances visées aux articles R. 131 à R. 141 et aux annexes I et VII du livre II du Code de l'environnement, à savoir, les substances dangereuses visées par ces dispositions.

Interrogée à ce propos, la fonctionnaire déléguée a exposé que "les mots «autorisation expresse» sont inadéquats. L'on entend par ces mots l'accord de l'autorité compétente via des conditions particulières à insérer dans le permis d'environnement."

Eu égard aux explication communiquées, les dispositions ici examinées appellent l'observation suivante.

Prévoir que l'autorisation de déversement des eaux usées sera donnée par l'autorité compétente à travers des conditions particulières à insérer dans le permis d'environnement revient à soumettre à permis l'activité que constitue ce déversement.

S'agissant des eaux usées industrielles, le déversement d'eaux usées contenant les substances dangereuses visées aux annexes I et VII du livre II du Code de l'environnement, est déjà soumis à permis et classé en tant qu'activité de classe 2 par 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, tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2006 (rubrique 90.10.01. de l'annexe I de cet arrêté).

Pour le surplus, ce n'est pas dans un arrêté fixant des conditions sectorielles qu'il convient de ranger une activité parmi celles, de classe 1 ou 2, pour lesquelles un permis d'environnement est requis.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

⁽⁵⁾ Articles 30, 6/ et 32, 4/, du projet.

⁽⁶⁾ Articles 31, 8/ et 33, 9/, du projet.

Observations particulières

Préambule

À l'alinéa 1^{er} du préambule, il convient également de viser l'article 62, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, qui constitue le fondement légal de l'article 46, alinéa 2, première phrase, *in fine*, et de l'article 47 de l'arrêté en projet.

Le préambule sera complété en conséquence.

Dispositif

Article 4

La disposition à l'examen prévoit que

"Les locaux habités comportent un accès indépendant de l'établissement, de ses dépendances et de ses locaux contigus au local habité."

Une norme ayant cet objet ne peut être considérée comme une "condition sectorielle" au sens du décret du 11 mars 1999.

En effet, comme le confirme l'article 58, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, c'est à la personne qui a la qualité d'exploitant ⁽⁷⁾ d'un établissement que sont destinées à s'appliquer les conditions sectorielles portant sur les installations ou les activités qui forment cet établissement.

En conséquence, le respect de telles conditions ne peut être imposé directement à des tiers.

⁽⁷⁾ Sur la définition du mot "exploitant", voir l'article 1^{er}, 8/, du décret du 11 mars 1999.

Or, vu son objet, la disposition à l'examen s'adresse non pas aux exploitants en tant que tels mais aux occupants des ou aux titulaires de droit réel sur les locaux habités éventuellement contigus aux installations dont l'exploitation est couverte par le texte en projet.

Certes, cette disposition pourra le cas échéant s'imposer à l'exploitant s'il est également l'occupant ou le titulaire de droit réel sur le local habité concerné, mais c'est alors en cette dernière qualité et non en sa qualité d'exploitant que la disposition à l'examen s'imposera à lui.

Une telle disposition ne peut être admise.

Par contre, rien ne s'oppose à ce que, sous le couvert de conditions sectorielles, les exploitants d'établissements soient tenus de s'assurer du respect d'obligations déterminées par des tiers.

Le texte en projet sera revu en conséquence ⁽⁸⁾, le cas échéant, la disposition pourrait être rédigée comme suit :

"Lorsque l'établissement, ses dépendances ou ses locaux sont contigus à un local habité, ils comportent un accès indépendamment de ce local" .

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 3 en projet, dans la mesure où il s'adresse en principe, non seulement à l'exploitant, mais également, par la force des choses, à l'occupant ou au titulaire de droit réel sur le local habité contigu à l'installation visée.

Article 21

Il y a lieu de préciser ce que l'on entend par "pictogrammes réglementaires", le cas échéant en renvoyant à la réglementation concernée.

⁽⁸⁾ Cette observation est similaire à une observation déjà faite par la section de législation du Conseil d'État, en matière de conditions intégrales, dans son avis 34.304/4, donné le 4 février 2003, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 avril 2003 déterminant les conditions intégrales des activités de modélisme à moteur thermique.

Article 30

L'article 30, 5/, de l'arrêté en projet interdit de "jeter ou déverser des déchets solides qui ont été préalablement soumis à un broyage mécanique ou des eaux contenant de telles matières".

Cette interdiction résulte déjà de l'article D.161, 1/, du livre II du Code de l'environnement.

Il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature législative.

En effet, pareil procédé peut induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il laisse par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

L'article 30, 5/, du projet sera donc omis.

La même observation vaut pour l'article 32, 3/, du projet.

Article 49

L'article 49 du projet est rédigé en ces termes :

"Les échantillonnages et les analyses sont conduits selon des méthodes normalisées reconnues, telles que NBN, ASTM, DVI, EPA, pour autant que celles-ci existent. Dans le cas contraire, la méthode est déterminée en accord avec le fonctionnaire chargé de la surveillance."

Cette disposition doit être mise en rapport avec l'article 61, § 1^{er}, 5/, et l'article 62 du décret du 11 mars 1999.

Ces deux dispositions prévoient ce qui suit :

"Art. 61. § 1^{er}. Sans préjudice des devoirs incombant aux officiers de police judiciaire, le bourgmestre et les fonctionnaires et agents désignés à cette fin par le Gouvernement sont compétents pour surveiller l'exécution du décret et de ses arrêtés d'exécution. À cette fin, ils peuvent, dans l'exercice de leur mission :

[...]

- 5/ faire procéder à des analyses selon les règles déterminées conformément à l'article 62. S'il résulte du protocole d'analyse qu'une infraction a été commise, il est dressé procès-verbal conformément au § 2, 2/, du présent article. En outre, le procès-verbal indique au contrevenant la possibilité d'effectuer, à ses frais, une contre-analyse;

Art. 62. Le Gouvernement arrête les règles d'agrément des laboratoires chargés des analyses officielles. Il peut fixer des modèles de protocole d'analyse, déterminer les méthodes d'analyse et de contre-analyse, établir des règles de répartition des analyses entre les laboratoires, ainsi que les règles de financement du coût des analyses et des prélèvements.

Si les conditions générales, sectorielles, particulières ou intégrales, prescrivent des règles en ce qui concerne les méthodes d'analyse et d'échantillonnage, ou si le Gouvernement en a imposé indépendamment, les prélèvements d'échantillons, les analyses et contre-analyses doivent être conformes à ces règles."

Il résulte de ces deux dispositions décrétales que c'est au Gouvernement qu'il incombe, le cas échéant, de déterminer, par voie réglementaire, les méthodes d'analyse et d'échantillonnage.

Il s'ensuit que d'une part, la disposition à l'examen ne peut se borner à énumérer à titre exemplatif des "méthodes normalisées reconnues" et que, d'autre part, le choix de ces méthodes ne peut, à défaut de méthode normalisée reconnue, être confié au fonctionnaire chargé de la surveillance ⁽⁹⁾.

Par ailleurs, en ce qui concerne le pouvoir de décision que le texte en projet confère au fonctionnaire chargé de la surveillance, il convient de rappeler qu'en vertu des articles 6 et 65 du décret du 11 mars 1999, c'est à l'autorité compétente pour délivrer le permis d'environnement qu'il revient de fixer ou de modifier les conditions particulières d'exploitation des installations et des activités classées.

⁽⁹⁾ Soumettre le choix de la méthode à l'accord du fonctionnaire chargé de la surveillance revient à lui conférer un pouvoir de décision en cette matière.

Le même décret charge aussi - ou habilite le Gouvernement à charger - le fonctionnaire technique de prendre des décisions particulières régissant l'exploitation des installations et activités. Mais c'est seulement dans des domaines bien déterminés et en fixant certaines règles (voir par exemple l'article 55, l'article 57, alinéa 2, et l'article 59*bis*) qu'il envisage l'attribution d'un tel pouvoir de décision au fonctionnaire technique. Quant au "fonctionnaire chargé de la surveillance", aucune disposition législative ne lui reconnaît un véritable pouvoir de décision propre. Il s'ensuit que le Gouvernement ne peut investir le fonctionnaire technique du pouvoir de prendre des décisions particulières régissant l'exploitation des installations et activités soumises au décret du 11 mars 1999, dans des domaines autres que ceux expressément prévus par celui-ci et qu'il ne peut davantage donner un tel pouvoir au "fonctionnaire chargé de la surveillance" visé par l'arrêté en projet ⁽¹⁰⁾.

Le texte en projet sera revu à la lumière de ces observations.

Observations finales

1. L'arrêté en projet contient deux articles 2, il convient de renuméroter les articles du projet.

2. Il y a lieu d'omettre dans certaines disposition du projet la mention "§ 1^{er}" du fait même qu'elles ne comportent pas d'autres paragraphes ⁽¹¹⁾.

3. Il n'y pas lieu de diviser un article en paragraphes lorsque ceux-ci ne contiennent pas plus d'un alinéa ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ En ce sens, voir notamment, *mutatis mutandis*, en matière de déchets, l'avis 34.911/4, donné le 20 février 2003, par la section de législation du Conseil d'État sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 fixant les conditions sectorielles d'exploitation des centres d'enfouissement technique.

⁽¹¹⁾ Voir les articles 30 et 38 du projet.

⁽¹²⁾ Voir les articles 8, 13, 14, 28 et 40.

3. Le mot "contigus" s'accorde au masculin pluriel ⁽¹³⁾.

4. Il y a lieu d'écrire "la teneur totale en métaux" ⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ Voir les articles 3 et 4 du projet.

⁽¹⁴⁾ Voir les articles 31, 9/ et 33, 10/.

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 Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE