

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.047/4
DU 24 SEPTEMBRE 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 30 juillet 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 26 septembre 2008 ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant le Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'eau relatif aux contrôles des systèmes d'épuration individuelle, à l'exemption et à la restitution de la taxe sur le déversement des eaux usées domestiques et du coût vérité à l'assainissement", a donné l'avis suivant :

(*) Par courriel du 31 juillet 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.

I. Quant aux formalités préalables

Le projet d'arrêté est de ceux qui, conformément à l'article 5, alinéa 1^{er}, 2/, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire, requièrent l'accord du ministre.

En l'espèce, aucune pièce versée au dossier ne permet d'établir que cette formalité a été accomplie.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de ladite formalité.

II. Quant aux dispositions relatives au contrôle des systèmes d'épuration individuelle

1. Aucune des dispositions de nature législative que vise le préambule ne fournit au Gouvernement le pouvoir d'adopter un dispositif qui, ainsi que l'envisage le

texte à l'examen, assure et organise de manière générale, en tant que tel, le contrôle des systèmes d'épuration individuelle ⁽¹⁾.

Toutefois, les systèmes d'épuration individuelle étant des installations classées au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ⁽²⁾, le Gouvernement puise dans l'article 4 de ce décret le pouvoir de soumettre les exploitants

-
- ⁽¹⁾ L'article D.20 du livre II du Code de l'environnement est relatif à la surveillance des eaux, et non pas au contrôle d'équipements déterminés, tels que les systèmes d'épuration individuelle.
L'article D.222 du même livre s'applique aux systèmes d'épuration individuelle, mais tend uniquement à régler, ou à habiliter le Gouvernement à régler leur entretien, leur vidange et l'élimination des gadoues, mais non pas le contrôle desdits systèmes.
L'article D.317 du même livre habilite le Gouvernement à régler l'octroi de la prime à l'installation d'un système d'épuration individuelle. Ce faisant, il ne lui donne pas le pouvoir d'organiser de manière générale le contrôle des systèmes d'épuration individuelle.
Enfin, l'objet de l'article D.344 du même livre - déterminer les missions à remplir pour être agréé en qualité d'organisme d'assainissement - est étranger à l'organisation du contrôle des systèmes d'épuration individuelle. Au demeurant, comme on l'indiquera plus loin, le pouvoir que le 7/ de cet article donne au Gouvernement de charger les organismes d'assainissement de missions en matière d'assainissement est limité à l'assainissement "public", dont ne relèvent pas les systèmes d'épuration individuelle.
- ⁽²⁾ Voir la définition des termes "système d'épuration individuelle" par l'article R.233, 24/, du livre II du Code de l'environnement, et les rubriques 90.11, 90.12, 90.13 et 90.14, figurant à 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.

.../...

desdites installations à des prescriptions, constitutives de conditions sectorielles ou intégrales, relatives au contrôle de celles-ci ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

De telles prescriptions doivent bien entendu figurer dans un texte se présentant comme fixant des conditions sectorielles ou intégrales, et non pas - au contraire de ce que prévoit le projet d'arrêté - dans des dispositions fondées sur le livre II du Code de l'environnement.

En outre, elles doivent être conçues dans le respect de la manière dont le décret du 11 mars 1999 conçoit des conditions sectorielles ou intégrales, ainsi que des règles auxquelles il soumet leur adoption.

À cet égard, il convient tout particulièrement de rappeler que, comme le confirme son article 58, § 1^{er}, le décret du 11 mars 1999 conçoit les conditions sectorielles et les conditions intégrales comme étant des prescriptions destinées à s'appliquer à la

⁽³⁾ Voir déjà, en ce sens, l'avis 35.822/2/V de la section de législation du Conseil d'État, donné le 25 août 2003, sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 octobre 2003 organisant le contrôle des systèmes d'épuration individuelle et fixant les conditions d'exemption de la taxe sur le déversement des eaux usées autres qu'industrielles.

⁽⁴⁾ Le Gouvernement peut :

- soit prendre un arrêté ayant pour objet propre de fixer des conditions sectorielles relatives au contrôle de tous les systèmes d'épuration individuelle, quels qu'ils soient;
- soit intégrer des dispositions portant sur ce contrôle dans des arrêtés fixant, selon le cas, des conditions intégrales ou des conditions sectorielles d'exploitation applicables à l'une ou l'autre des catégories de systèmes d'épuration individuelle prévues par les rubriques 90.11, 90.12, 90.13 et 90.14 de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 (en l'état actuel des textes, voir l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 novembre 2002 fixant les conditions intégrales d'exploitation relatives aux unités d'épuration individuelle et aux installations d'épuration individuelle; un nouvel arrêté ayant cet objet, sur le projet duquel la section de législation du Conseil d'État a donné, le 11 juin 2008, l'avis 44.334/4, est en cours d'élaboration; la section de législation est aussi saisie, sous le numéro de rôle 45.073/4, d'un projet d'arrêté du Gouvernement wallon fixant les conditions sectorielles relatives aux stations d'épuration individuelle et aux systèmes d'épuration individuelle installés en dérogation de l'obligation de raccordement à l'égout).

personne qui a la qualité d'exploitant ⁽⁵⁾ d'un établissement formé par les installations ou les activités sur lesquelles portent ces conditions ⁽⁶⁾.

Or, dans les termes dans lesquels il est rédigé, le projet d'arrêté se présente, en partie tout au moins, non pas tellement comme un texte énonçant des prescriptions applicables aux exploitants de systèmes d'épuration individuelle, mais plutôt comme un dispositif organisant les contrôles de ces systèmes qui sont à opérer par les services de la Région wallonne ou les organismes auxquels recourt celle-ci.

2. Ceci étant, à supposer que les dispositions à l'examen soient revues conformément à ce qui vient d'être dit, il y a encore lieu d'observer que plusieurs de ces dispositions s'exposent à d'importantes critiques :

a) Diverses dispositions imposent des obligations aux fabricants, aux distributeurs ou aux installateurs de systèmes d'épuration individuelle.

De telles dispositions ne peuvent être admises.

D'une part, elles n'ont pas leur place dans un texte fixant des conditions sectorielles ou intégrales, puisque, comme rappelé ci-dessus, c'est à la personne qui a la qualité d'exploitant d'un établissement, et non pas à des tiers, que sont destinées à s'appliquer les conditions sectorielles ou intégrales portant sur les installations ou les activités qui forment cet établissement.

D'autre part et surtout, 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,

⁽⁵⁾ Sur la définition du mot "exploitant", voir l'article 1^{er}, 8/, du décret du 11 mars 1999.

⁽⁶⁾ Voir en ce sens, parmi les avis les plus récents de la section de législation du Conseil d'État, l'avis 44.334/4, précité.

lors de la mise sur le marché, entre autres en vue de la protection de l'environnement" ⁽⁷⁾, dont l'établissement relève de la compétence de l'autorité fédérale ⁽⁸⁾.

b) L'article R.305, § 1^{er}, en projet, charge l'"organisme d'assainissement compétent" - c'est-à-dire l'association de communes agréée conformément à l'article D.343 du livre II du Code de l'environnement, dans le ressort de laquelle est située l'agglomération ou la portion de territoire concernée ⁽⁹⁾ - d'effectuer certaines opérations de contrôle des systèmes d'épuration individuelle.

Il ressort de la note au Gouvernement wallon que, pour les auteurs du projet, le texte à l'examen trouve sur ce point son fondement dans l'article D.344, 7/, du livre II du Code de l'environnement.

Cette thèse ne peut être suivie.

En effet, la disposition citée ne donne au Gouvernement le pouvoir de charger les organismes d'assainissement de missions déterminées qu'en matière d'"assainissement public". Or, de la définition de l'expression "assainissement public" que donne l'article D.2, 4/, du livre II du Code de l'environnement, il ressort que les systèmes d'épuration individuelle n'entrent pas dans les prévisions de cette notion.

3. Il résulte des observations qui précèdent que les dispositions à l'examen doivent être fondamentalement revues.

Partant, elles ne seront pas examinées plus avant.

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

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

⁽⁹⁾ Article R.233, 19/, du livre II du Code de l'environnement.

III. Quant aux dispositions relatives à l'exemption et à la restitution de la taxe sur le déversement des eaux usées domestiques et du coût vérité à l'assainissement

1. Les dispositions à l'examen trouvent leur fondement légal uniquement dans l'article D.288, alinéa 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement, et non pas dans les autres articles de ce livre que cite le premier alinéa du préambule.

Le premier alinéa du préambule sera revu en conséquence.

2. Le mécanisme d'exemption ou de restitution de la taxe que règlent les dispositions à l'examen porte, ou bien sur la taxe sur le déversement des eaux usées domestiques, ou bien sur le C.V.A., mais pas sur les deux.

Aussi, dans l'intitulé en projet du chapitre VII de la partie III, titre II, de la partie réglementaire du livre II du Code de l'environnement, dans la phrase introductive du paragraphe 1^{er} et dans le paragraphe 2 de l'article R.386 en projet, ainsi que dans l'article R.389, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, la conjonction "et" entre les mots "de la taxe sur le déversement des eaux usées domestiques" et "du C.V.A." sera remplacée par la conjonction "ou".

3. L'article R.386, § 1^{er}, 2/, et l'article R.389 en projet font état de laboratoires agréés en application de l'article 62 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Il ne peut être perdu de vue que le décret du 5 juin 2008 relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement a prévu l'abrogation de cette disposition du décret du 11 mars 1999 ⁽¹⁰⁾, et inséré dans le livre I^{er} du Code de l'environnement un

⁽¹⁰⁾ Article 16, sixième tiret, du décret du 5 juin 2008.

article D.147, relatif à l'agrément des "laboratoires chargés des analyses officielles". Il appartient toutefois encore au Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur du décret du 5 juin 2008 ⁽¹¹⁾.

Le projet d'arrêté gagnerait à être revu en prévision de l'entrée en vigueur du décret du 5 juin 2008.

4. À propos de l'article R.387, alinéa 2, c), en projet, comme l'a expliqué le délégué du ministre, l'intention des auteurs du texte est d'exiger la preuve qu'il est satisfait aux obligations d'entretien et de vidange du système d'épuration individuelle, dans tous les cas où ces obligations sont d'application en vertu des arrêtés du Gouvernement wallon, actuellement en cours d'élaboration, fixant les conditions sectorielles ou intégrales relatives aux systèmes d'épuration individuelle, c'est-à-dire :

a) en ce qui concerne l'obligation d'entretien, pour les installations et les stations d'épuration individuelle ⁽¹²⁾;

b) en ce qui concerne l'obligation de vidange, pour tous les systèmes d'épuration individuelle ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ Article 17 du décret du 5 juin 2008. Un arrêté ayant cet objet, sur le projet duquel la section de législation du Conseil d'État a donné, le 27 août 2008, l'avis 45.027/2/V, est en cours d'élaboration.

⁽¹²⁾ Article 16, § 1^{er}, et annexe VI du projet d'arrêté du Gouvernement wallon fixant les conditions intégrales relatives aux unités d'épuration individuelle et aux installations d'épuration individuelle, sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné, le 11 juin 2008, l'avis 44.334/4; article 14 et annexe V du projet d'arrêté du Gouvernement wallon fixant les conditions sectorielles relatives aux stations d'épuration individuelle et aux systèmes d'épuration individuelle installés en dérogation de l'obligation de raccordement à l'égout, au sujet duquel la section de législation a donné ce même jour l'avis 45.073/4.

⁽¹³⁾ Article 15 du projet d'arrêté du Gouvernement wallon, précité, fixant les conditions intégrales relatives aux unités d'épuration individuelle et aux installations d'épuration individuelle; article 13 du projet d'arrêté du Gouvernement wallon, précité, fixant les conditions sectorielles relatives aux stations d'épuration individuelle et aux systèmes d'épuration individuelle installés en dérogation de l'obligation de raccordement à l'égout.

La rédaction du texte en projet gagnerait à être revue de manière à faire plus clairement apparaître cette intention.

Une observation analogue vaut pour l'article R.389, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet.

5. L'article R.387, alinéa 2, d), en projet impose à celui qui introduit une demande d'exemption ou de restitution relative à un système d'épuration individuelle qui n'est pas agréé, l'obligation de produire "un exemplaire de l'attestation de conformité établie par le fournisseur ou l'installateur du système d'épuration individuelle sur le modèle défini dans les arrêtés pris en exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement".

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, est ainsi visée, en réalité, l'attestation de conformité à délivrer par le fabricant, que prévoit la disposition qui, selon l'article 1^{er} du projet d'arrêté, est appelée à former l'article R.305, § 1^{er}, alinéa 5, du livre II du Code de l'environnement.

Il est renvoyé sur ce point à l'observation n° 2, a), faite au point I ci-dessus.

6. À l'article R.388 en projet, il convient de déterminer quel agent de la division de l'eau de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement est compétent pour prendre les décisions visées.

7. En faisant état de "l'exercice de facturation", l'article R.389, § 2, alinéa 2, en projet envisage uniquement l'hypothèse de l'application du C.V.A.

Le texte doit être complété pour envisager le cas de l'application de la taxe sur le déversement des eaux usées domestiques.

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