FP

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 46.115/4
DU 6 AVRIL 2009

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 26 février 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 17 avril 2009 (*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations de compostage lorsque la quantité de matière entreposée est supérieure ou égale à 500 m^3", a donné l'avis suivant :

(*) Par courriel du 2 mars 2009.

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.

Observations générales

1. L'arrêté en projet a pour objet de déterminer des conditions sectorielles au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. Selon l'article 8 de ce décret, les conditions sectorielles et 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.

2. 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 l'arrêté en projet, en particulier les dispositions suivantes :

1/ l'article 12 qui prévoit que "sont susceptibles" d'être admises dans le compostage, notamment les biomatières visées à l'annexe I, dans la mesure où elles sont non dangereuses, "réglementairement autorisées" et "administrativement admises"; l'on n'aperçoit pas la portée des notions de matières "réglementairement autorisées", et surtout, "administrativement admises"; ces notions doivent être précisées, étant entendu que ces précisions ne peuvent aboutir à conférer aux services du Gouvernement un pouvoir de décision non prévu par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement [1];

(1) Voir sur ce dernier point l'observation ci-après, sous l'article 15 du projet.

2/ à l'article 31, il convient de mieux définir la notion d'"organisme qualifié", le cas échéant en renvoyant à une législation ou réglementation existante;

3/ à l'article 33, alinéa 2, il convient de préciser quel est "l'organisme compétent de la Région wallonne pour l'application et l'évolution du système de management environnemental";

4/ à l'article 35, 2/, a), il convient de préciser les dispositions qui organisent le régime du "certificat d'utilisation" et celles qui constituent "la réglementation relative à l'utilisation des composts sur ou dans les sols";

5/ à l'article 39, § 2, il convient de mieux définir la notion de "laboratoire agréé pour l'analyse des déchets en Région wallonne" et de "préleveur agréé par l'administration"[2], le cas échéant en renvoyant à une législation ou une réglementation existante; la même observation vaut pour les laboratoires visés à l'article 39, § 4, alinéa 2, ainsi qu'à l'article 40, § 1er.

Dans la mesure où ces dispositions déterminent la qualification de faits pouvant donner lieu à des poursuites pénales, elles doivent être complétées et précisées afin de satisfaire aux exigences des normes internationales et internes précitées.

3. En son article 51 [3], l'arrêté en projet prévoit que les dispositions de 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 sont plus applicables aux établissements visés par le présent arrêté".

Les conditions de déversement des eaux usées domestiques et industrielles en eau de surface ordinaire, dans les voies artificielles d'écoulement et dans les égouts sont fixées par l'arrêté en projet, spécialement ses articles 26 à 29.

---

(2) Étant entendu que ces précisions ne peuvent aboutir à conférer aux services du Gouvernement un pouvoir de décision non prévu par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

(3) Le projet contient deux articles 51; le second doit être numéroté "53".

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, § 1er, 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 habilitent le Gouvernement à arrêter des "conditions générales" au sens du chapitre Ier, section III, de ce décret.

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 en 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 4 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;"

---

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

Au vu de cette justification, et comme l'a déjà souligné le Conseil d'État [5], 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".

Observations particulières

Examen du projet

Préambule

Sous réserve de l'observation faite sous l'article 50 du projet, l'alinéa 1er du préambule doit également mentionner l'article 55 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Le préambule sera revu en conséquence.

Article 15

L'article 15 du projet dispose comme suit :

"Si l'exploitant souhaite introduire dans le compostage des biomatières ou des matières visées à l'article 12, alinéa 2, non visées dans le permis et dans la mesure où cela n'entraîne pas l'application d'une nouvelle rubrique de classement de l'établissement autre que de classe 3 et n'est pas de nature à aggraver directement ou indirectement des dangers, nuisances ou inconvénients à l'égard de l'homme ou de l'environnement conformément à l'article 10 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, celles-ci sont préalablement à toute admission sur le site d'exploitation, autorisées par le Département du Sol et des Déchets de l'Administration."

---

(5) Voir notamment à ce propos, l'avis 44.353/4 donné par la section de législation du Conseil d'État le 9 juin 2008 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 septembre 2008 déterminant les conditions sectorielles relatives aux cabines de peinture.

Comme le Conseil d'État l'a souvent rappelé, il n'appartient pas au Gouvernement de conférer de tels pouvoirs de décision aux fonctionnaires des services du Gouvernement.

En effet, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (ci-après le décret du 11 mars 1999) charge - ou habilite le Gouvernement à charger - des fonctionnaires de prendre des décisions particulières régissant l'exploitation des installations et activités auxquelles il s'applique. Mais c'est seulement dans des domaines bien déterminés et dans le respect de certaines règles qu'il envisage l'attribution d'un tel pouvoir de décision à des fonctionnaires (voir par exemple l'article 55 et l'article 57, alinéa 2, en ce qui concerne le fonctionnaire technique, et les articles 71 et 74 en ce qui concerne les fonctionnaires et agents désignés par le Gouvernement pour prendre des mesures de police administrative).

Pour le surplus, eu égard, tout spécialement, aux 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 régissant l'exploitation des installations et des activités classées.

Eu égard à ce qui vient d'être dit, la disposition à l'examen s'expose à critique, en ce qu'elle donne à l'administration un pouvoir de décision que ne lui reconnaît pas le décret du 11 mars 1999.

L'article 15 sera omis.

Articles 17 et 18

Les dispositions que constituent les articles 17 et 18 du projet, et qui imposent des règles relatives au contenu et aux annexes de la demande de permis d'environnement ne devraient pas figurer dans un arrêté qui, tel l'arrêté en projet, fixe des conditions sectorielles en exécution des articles 4, 5, 7, 8 et 9, du décret du 11 mars 1999.

Dès lors que ces articles 17 et 18 procurent en réalité exécution à l'article 17 du décret précité, les dispositions qu'ils contiennent devraient être insérées dans 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.

.../...

Article 28

À l'article 28, 3/, de l'accord du délégué du Gouvernement, il convient de supprimer les mots "sans autorisation expresse". La même observation vaut pour l'article 29, 9/, du projet.

Article 30

En son alinéa 2, la disposition à l'examen fixe des "concentrations odeur calculées à l'immission".

À ce propos, il convient de rappeler qu'une norme d'immission fixe la qualité requise d'un milieu donné à un moment déterminé.

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

En effet, les conditions sectorielles qu'envisage le décret du 11 mars 1999, précité, s'appliquent, selon son article 5, § 2, aux installations et activités d'un secteur économique, territorial ou dans lequel un risque particulier apparaît ou peut apparaître. Ces conditions doivent donc consister en des prescriptions directement applicables aux exploitants d'établissements classés qui, s'ils ne les respectent pas, commettent une infraction. Or, vu son objet, une norme d'immission s'adresse, non pas aux auteurs de rejets polluants, mais aux autorités publiques qui ont le pouvoir d'imposer des prescriptions - en particulier des normes d'émission - destinées à prévenir ou à limiter de tels rejets [6].

(6) Lire à ce sujet M. PÂQUES, "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, pp. 91 et sv., pp. 125 et 126.

Plusieurs éléments confirment qu'une condition sectorielle au sens du décret du 11 mars 1999, précité, ne peut consister en une norme d'immission :

- en prévoyant que, lors de l'adoption, notamment, de conditions sectorielles, le Gouvernement veille au respect des valeurs impératives et tient compte des valeurs guides d'immission, l'article 7, § 1er, du décret du 11 mars 1999, précité, indique qu'il ne peut y avoir identité d'objet entre les conditions sectorielles et les valeurs d'immission;

- par ailleurs, le Gouvernement puise le pouvoir d'établir des normes d'immission telles que celles envisagées par le projet d'arrêté dans des dispositions législatives spécifiques - en particulier l'article 65, § 1er, 2/, du décret du 11 mars 1999, précité -, autres que celle qui le charge d'arrêter des conditions sectorielles [7].

En conclusion, la disposition en projet n'a pas sa place dans le texte en projet, mais dans un arrêté pris sur la base de l'article 65, § 1er, 2/, du décret du 11 mars 1999, précité, distinct de ceux qui fixent des conditions sectorielles au sens de ce décret [8].

Elle doit être omise [9]. Il en va de même des articles 2, 9/ et 10/, 32 et 45 du projet, dispositions intimement liées à l'article 30.

---

(7) Les travaux préparatoires du décret du 11 mars 1999, précité, confirment expressément que l'article 65, § 1er, 2/, est la seule disposition de ce décret qui permet au Gouvernement de fixer des normes d'immission (*Doc. parl.*, Parl. wall., 1997-1998, n/ 392/1, pp. 2 et 10, et n/ 392/169, p. 232).

(8) Voir, *mutatis mutandis* en matière de conditions générales l'avis 32.052/4, donné le 20 mars 2002 sur un projet devenu 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, précité.

(9) Voir, pour une observation identique, l'avis 37.459/2/V donné par la section de législation du Conseil d'Etat le 19 juillet 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 1er décembre 2005 déterminant les conditions sectorielles relatives aux transformateurs statiques d'électricité d'une puissance nominale égale ou supérieure à 1500 kVA.

.../...

Article 38

L'article 38, § 2, du projet dispose comme suit:

> "Les conditions particulières peuvent prévoir d'autres dispositions concernant la quantité de compost constituant un lot en fonction des équipements existants afin de respecter les capacités réelles de stockage, et les modalités d'évacuation."

Si cette disposition doit être comprise comme permettant à l'autorité saisie de la demande de permis d'environnement de prévoir des conditions particulières plus strictes que les conditions sectorielles que le texte en projet entend fixer, ce pouvoir résulte déjà de l'article 6, alinéa 1er, du décret du 11 mars 1999, et l'arrêté en projet n'a pas à le rappeler et n'a pas, *a fortiori*, à limiter celui-ci en le subordonnant à la poursuite d'un objectif déterminé.

Si, au contraire, la disposition à l'examen entend permettre à l'autorité saisie de la demande de permis de prévoir des conditions moins strictes que celles prévues par l'arrêté en projet, le texte en projet doit le faire apparaître clairement et, conformément à l'article 6, alinéa 1er, seconde phrase, du décret du 11 mars 1999, fixer précisément les cas et les limites dans lesquelles les conditions particulières prescrites dans le permis pourraient être plus souples que les conditions sectorielles ici fixées.

Article 41

C'est au Gouvernement qu'il appartient de fixer les règles essentielles relatives aux éléments visés à l'article 41. La délégation consentie par cette disposition à "l'Administration" ne peut être admise.

Article 46

La disposition à l'examen n'a pas, en tant que condition sectorielle, à imposer d'obligation au fonctionnaire chargé de la surveillance. Elle sera revue en conséquence.

Article 50

L'article 50 du projet dispose comme suit:

"Sans préjudice de l'article 55 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, l'exploitant constitue une sûreté au bénéfice du Gouvernement wallon couvrant l'évacuation et l'élimination des déchets présents sur le site selon le calcul suivant :

1/ 10,00 € par mètre cube présent sur l'installation de compostage pour les biomatières, les matières visées à l'article 12, alinéa 2 et les déchets;

2/ 1,50 € par mètre cube présent sur le site pour les composts en attente d'utilisation.

Le montant de la sûreté est calculé sur base des volumes maxima déclarés, conformément à l'article 17. La sûreté maximale est fixée à 5.000 € par millier de mètres cube de matière entreposée."

Cette disposition appelle les observations suivantes.

1. Tout d'abord, l'on s'interroge sur la portée des mots "Sans préjudice de l'article 55 du décret du 11 mars 1999".

Interrogé à ce propos, le délégué du Gouvernement a expliqué que ces mots devaient être omis.

2. Ensuite, il résulte de l'article 4 du décret du 11 mars 1999 précité que les conditions générales, sectorielles ou intégrales peuvent notamment porter sur la constitution de garanties financières et l'obligation de souscrire une police d'assurance.

Cette disposition doit être mise en rapport avec l'article 55 du même décret. Cet article permet à l'autorité compétente pour délivrer le permis d'environnement d'imposer à l'exploitant de fournir une sûreté. Il résulte du paragraphe 1er, alinéa 1er, et du paragraphe 2, alinéa 1er, de cet article 55 que c'est à l'autorité qui délivre le permis d'environnement qu'il appartient de fixer le montant de la sûreté, étant entendu que ce montant doit être "équivalent aux frais que supporteraient les pouvoirs publics s'ils devaient faire procéder à la remise en état". Le paragraphe 4 de l'article 55 ajoute que la même autorité peut modifier ce montant en cours d'exploitation, sur la base d'une proposition du fonctionnaire technique justifiant d'une évolution du coût estimé de la remise en état.

.../...

Il résulte de ces dispositions que le Gouvernement ne peut, comme le fait l'article 50 du projet, fixer le montant de la sûreté dont elle entend imposer la constitution à l'exploitant [10].

En vertu du paragraphe 1er, de l'article 55 précité, il peut en revanche déterminer les cas où une sûreté est toujours exigée.

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

---

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

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	D. LANGBEEN,	greffier en chef.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

D. LANGBEEN Y. KREINS