

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.459/4
DU 6 MAI 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 10 avril 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "déterminant les conditions intégrales relatives aux friteries permanentes", a donné l'avis suivant :

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.

Formalité préalable

L'article 12 du projet en tant qu'il impose une vitesse de l'air éjectée, constitue une "règle technique" 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, le projet doit être communiqué à la Commission européenne.

L'attention de l'auteur du projet 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.

Observations générales

1. Le projet d'arrêté entend fixer des "conditions intégrales" au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

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

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⁾.

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.

⁽²⁾ *Doc. parl.*, 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.

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 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 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.

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

⁽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).

3. En son article 15, 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 en eau de surface ordinaire, dans les voies artificielles d'écoulement et dans les égouts sont fixées par les articles 7 à 9 de l'arrêté en projet.

À cet égard, comme le Conseil d'État l'a rappelé tout récemment ⁽⁶⁾, 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.

Or, en vertu de l'article 5, § 3, alinéas 2 et 3, du décret du 11 mars 1999, le Gouvernement ne peut, lorsqu'il arrête des conditions intégrales, s'écarter de conditions générales, qu'à la condition que le résultat escompté pour la protection de l'homme ou de l'environnement soit au moins équivalent à celui qui serait obtenu s'il n'y avait pas 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

⁽⁶⁾ Voir notamment l'avis 46.115/4, donné le 6 avril 2009, par la section de législation du Conseil d'État 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 m³".

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

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;"

Au vu de cette justification, et comme l'a déjà souligné le Conseil d'État ⁽⁸⁾, 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".

Ceci étant précisé, il appartient au Gouvernement d'être en mesure de démontrer que les conditions de déversement fixées par le texte en projet aboutiront normalement à un résultat pour la protection de l'homme ou de l'environnement qui soit au moins équivalent à celui qui serait obtenu s'il n'y avait pas dérogation.

⁽⁸⁾ Voir notamment à ce propos, l'avis 44.353/4, donné le 9 juin 2008, par la section de législation du Conseil d'État sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 septembre 2008 déterminant les conditions sectorielles relatives aux cabines de peinture.

4. Les articles 7 et 9 du projet qui règlent les conditions de déversement des eaux usées des friteries permanentes ne s'appliquent qu'aux établissements transformant moins de 700 kg par jour de pommes de terre et déversant leurs eaux usées domestiques, selon le cas, en eau de surface ordinaire et en voies artificielles d'écoulement, ou bien en égouts publics.

La circonstance que l'arrêté en projet ne fixe pas les conditions de déversement des eaux usées pour les établissements transformant 700 kg et plus de pommes de terre par jour, est justifiée comme suit dans la note au Gouvernement relative au texte en projet :

"• En règle générale, les friteries ont pour vocation de ne cuire et commercialiser que des frites surgelées et/ou des produits frais.

Les eaux usées sont principalement des eaux de lavage et de rinçage des installations, des surfaces et des accessoires de travail souillés par contact avec les ingrédients et préparations et des eaux issues de la vaisselle.

La charge générée par ces établissements est généralement inférieure à 100 EH.

[...]

Une correspondance moyenne a été recherchée entre le nombre d'EH des eaux usées avant épuration biologique générées par les établissements et leur consommation journalière en pommes de terre.

[...]

Il a ainsi été déterminé que, pour une consommation d'1 kg/jour de pommes de terre, un seuil de plus ou moins 0,15 EH par jour de charge polluante avant épuration était produit.

Donc : 1 EH/jour = 7 kg de pommes de terre transformées

100 EH/jour = 700 kg/jour de pommes de terre transformées

En conséquence, tout établissement qui transformerait (= épluchage et découpe) en moyenne plus de 700 kg/j de pommes de terre est donc soumis à la rubrique 90.10.

• Selon l'article D.2, 41/, du livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau, les eaux usées déversées par les friteries sont qualifiées d'eaux usées domestiques. [...]"

À bien comprendre la note au Gouvernement, il résulte de celle-ci que, dans la conception que se fait l'auteur du projet, il n'y a pas lieu de régler, dans l'arrêté en projet, les conditions de déversement des eaux usées pour les établissements transformant 700 kg et plus de pommes de terre par jour, puisque, s'agissant du déversement des eaux usées, ces établissements relèveraient de la rubrique 90.10 précitée et seraient régis par les dispositions réglementaires relatives à cette rubrique.

À ce propos, il convient de rappeler que la rubrique 90.10. qui figure à l'annexe 1 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à études d'incidences et des installations et activités classées, telle que modifiée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2006, est ainsi libellée :

"90.10. Déversement d'eaux usées industrielles telles que définies à l'article D.2, 42/, du Livre II du Code de l'Environnement, contenant le Code de l'Eau, dans les eaux de surface, les égouts publics ou les collecteurs d'eau usée".

Cette rubrique, qui au même titre que sa sous-rubrique ne concerne que les eaux industrielles, doit être mise en rapport avec l'article D.2, 42/, du livre II du Code de l'environnement qui définit les eaux industrielles comme étant "les eaux usées autres que les eaux domestiques et les eaux agricoles", ces deux dernières catégories d'eaux étant définies à l'article D.2, 40/ et 41/, du livre II du Code de l'environnement.

Interrogée sur la qualité des eaux déversées par les frateries permanentes, la déléguée du Gouvernement a précisé que les eaux usées déversées par les frateries permanentes relèvent de l'article 2, 41/, a), du livre II du Code de l'environnement, et en particulier des eaux de cuisine et des eaux provenant de restaurants ⁽⁹⁾.

Il en résulte que, quelle que soit la charge polluante présente dans les eaux déversées par les frateries permanentes ⁽¹⁰⁾, ces eaux sont, au sens de l'article D.2, 41/, a), du livre II du Code de l'environnement, des "eaux domestiques" et non des "eaux industrielles".

⁽⁹⁾ En d'autres termes, des eaux domestiques telles que visées à l'article D.2, 41/, a), deuxième et troisième tirets.

⁽¹⁰⁾ Comparer avec l'article D.2, 41/, c), du livre II du Code de l'environnement qui définit comme étant des eaux domestiques "les eaux usées distinctes des eaux définies aux points a. et b. ci-dessus provenant d'établissements déversant une charge polluante journalière inférieure à 100 E.H. [...]".

Par conséquent, quelle que soit la quantité de pommes de terres transformées, les eaux déversées par les friteries permanentes demeurent, en toute circonstance, des eaux domestiques et ne sont donc pas couvertes par la rubrique 90.10 précitée.

L'arrêté en projet doit être revu en conséquence.

Observations particulières

Préambule

L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État doit être mentionné comme suit :

"Vu l'avis 46.459/4 du Conseil d'État, donné le 6 mai 2009, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;" ⁽¹¹⁾.

Dispositif

Article 3

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 l'article 3 du projet.

⁽¹¹⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative, recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2, www.conseildetat.be (06/05/2009).

Cet article dispose comme suit :

"Les installations sont conçues, implantées et équipées de manière à prévenir et à limiter efficacement les nuisances et les inconvénients qui pourraient résulter de l'exploitation pour le voisinage tels que les émissions d'odeurs et autres émanations."

L'obligation ainsi imposée aux exploitants manque de précision et se borne en réalité à paraphraser l'obligation générale faite aux exploitants par l'article 58, § 2, 1/, du décret du 11 mars 1999.

Dans la mesure où l'article 3 du projet détermine la qualification de faits pouvant donner lieu à des poursuites pénales, il doit être complété et précisé afin de satisfaire aux exigences des normes internationales et internes précitées.

Article 4

Il y a lieu d'expliquer l'acronyme "PMC", celui-ci n'ayant pas de valeur légale.

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