



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 57.574/4
du 22 juin 2015

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant le
Livre II du Code réglementaire de l'Environnement contenant
le Code de l'Eau en ce qui concerne l'agrément et les
obligations générales des vidangeurs de fosses septiques et de
systèmes d'épuration analogues'

Le 27 mai 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant le Livre II du Code réglementaire de l'Environnement contenant le Code de l'Eau en ce qui concerne l'agrément et les obligations générales des vidangeurs de fosses septiques et de systèmes d'épuration analogues'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 22 juin 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 juin 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 2 du préambule, il convient de viser l'article D. 222, § 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement.

Cet alinéa sera modifié en conséquence.

2. Il résulte de l'article 3, 2°, du décret du 11 avril 2014 'visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales', que, pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire relevant de ses compétences, chaque ministre doit établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes.

En l'espèce, il ressort de la note au Gouvernement relative au texte en projet que cette formalité a été accomplie.

Le préambule de l'arrêté en projet sera complété afin de mentionner l'accomplissement de cette formalité obligatoire.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Article R.390 en projet

Conformément à la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur' (ci-après la directive 2006/123/CE), spécialement l'article 11, paragraphe 1^{er}, de cette directive, ainsi qu'à l'article 12 du décret du 10 décembre 2009 'visant à transposer la Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur' (ci-après le décret du 10 décembre 2009), l'auteur du projet doit être en mesure d'établir les raisons précises pour lesquelles il entend limiter l'agrément des vidangeurs dans le temps.

À cet égard, l'explication qui figure à la note au Gouvernement relative au texte en projet se borne à exposer que « la limitation de la validité de l'agrément [est] indispensable, afin de vérifier périodiquement le maintien des compétences des titulaires de ces agréments, et donc de protéger l'environnement eu égard aux activités qu'ils exercent ».

Cette explication s'avère insuffisante :

– d'une part, dès lors que l'obtention de l'agrément n'est pas elle-même subordonnée à la démonstration que le demandeur d'agrément possède des « compétences » déterminées, la justification donnée dans la note au Gouvernement manque de pertinence ;

– d'autre part, la note au Gouvernement n'expose pas en quoi un système de contrôle de l'agrément – moyennant un éventuel retrait de l'agrément à défaut pour le vidangeur de satisfaire aux conditions de celui-ci – ne serait pas suffisant pour atteindre l'objectif poursuivi, à savoir la protection de l'environnement.

À défaut de justifications précises, concrètes et étayées, démontrant que la situation des vidangeurs agréés correspond à l'une des hypothèses dans lesquelles leur agrément peut être limité dans le temps en vertu des dispositions de droit européen et décrétable précitées, l'article R.390, alinéa 3, sera omis.

Article R.391 en projet

1. Au 1°, il convient d'écrire « envoi recommandé » en lieu et place de « lettre recommandée ».
2. En droit interne, aucun régime de « recommandés électroniques » n'est mis en place, *de lege lata*. Le 4° sera dès lors omis.
3. Au 5°, il se recommande de remplacer le mot « voie » par le mot « courrier ». Par ailleurs, compte tenu notamment des autres dispositions du projet, la section de législation n'aperçoit pas la portée des mots « si la procédure est dématérialisée ».
4. La disposition à l'examen sera revue à la lumière de l'ensemble des observations qui précèdent.

Article R.396 en projet

En principe, il n'appartient pas au pouvoir exécutif de rappeler, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà prévue par le législateur. Outre qu'un tel rappel est en général inutile, il laisse à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier une norme législative, ce qui ne se peut.

Toutefois, la sécurité juridique peut requérir, afin d'éviter toute confusion et tout risque de contentieux, que le pouvoir exécutif rappelle la règle prévue par le législateur. Il peut notamment en aller ainsi lorsque la règle rappelée ne figure pas dans les dispositions qui constituent le fondement juridique de l'arrêté réglementaire que le pouvoir exécutif envisage d'adopter.

Tel est le cas en l'espèce de la règle selon laquelle l'accusé de réception d'une demande d'agrément doit indiquer :

- « 1° la date à laquelle la demande a été reçue ;
- 2° le délai dans lequel la décision doit intervenir ;
- 3° les voies de recours, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter ;
- 4° s'il y a lieu, la mention qu'en l'absence de réponse dans le délai prévu, éventuellement prolongé, l'autorisation est considérée comme octroyée ».

Il en va de même de la règle selon laquelle en cas de demande incomplète, le demandeur est informé dans les plus brefs délais non seulement du besoin de fournir des documents complémentaires qui sont nécessaires à l'examen de sa demande, mais également du temps dont il dispose pour ce faire ainsi que des conséquences sur le délai.

Ces obligations sont prévues à l'article 10, alinéas 2 et 3, du décret du 10 décembre 2009, dispositions législatives qui ne constituent pas le fondement juridique de l'arrêté en projet.

Pour les raisons évoquées plus haut, en l'espèce, il se recommande de compléter l'article R.396 en projet, de sorte que cette disposition précise le contenu de l'accusé de réception, et prévoie que le Directeur général informe le demandeur du temps dont il dispose pour transmettre les documents manquants ainsi que des conséquences sur le délai. Cette disposition doit être introduite par les mots « Conformément à l'article 10 du décret du 10 décembre 2009 visant à transposer la Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, ... ».

Article R.397 en projet

1. Lorsque l'autorité compétente pour délivrer un agrément décide de prolonger le délai qui lui est imparti pour statuer sur la demande d'agrément, la prolongation du délai ainsi que sa durée doivent être notifiées au demandeur avant l'expiration du délai initial.

Cette obligation, qui n'est pas rappelée par le texte en projet, est prévue à l'article 11, alinéa 3, du décret du 10 décembre 2009, lequel ne constitue pas le fondement juridique de l'arrêté en projet.

Pour les mêmes motifs que ceux invoqués à l'observation relative à l'article R.396, en projet, en l'espèce, il se recommande de compléter l'article R.397, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, de sorte que cette disposition impose que la prolongation éventuelle du délai imparti au Directeur général ainsi que la durée de cette prolongation, soient notifiées au demandeur d'agrément avant l'expiration du délai initial. Cette disposition doit être introduite par les mots « Conformément à l'article 11 du décret du 10 décembre 2009 visant à transposer la Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, ... ».

2. Conformément à la directive 2006/123/CE, spécialement les articles 10, paragraphe 1^{er}, et 13, paragraphe 1^{er}, de cette directive, ainsi qu'aux articles 5 et 6 du décret du 10 décembre 2009, les critères d'octroi de l'agrément, les procédures et formalités d'autorisation, doivent respectivement être, pour les premiers, clairs et non ambigus, rendus publics à l'avance, transparents et accessibles, et, pour les secondes, claires, rendues publiques à l'avance et propres à garantir aux parties concernées que leur demande sera traitée avec objectivité et impartialité.

Le système mis en place par l'article R.397, § 2, en projet, dans lequel il est prévu que « la décision accordant l'agrément mentionne au 4^o « les conditions particulières d'usage de l'agrément » ne satisfait pas à ces exigences.

À ce propos, de deux choses l'une :

– soit, dans l'intention de l'auteur du projet, les « conditions particulières de l'agrément » consistent et consistent uniquement dans les obligations imposées aux vidangeurs agréés par les articles R.392 et R.400 à R.400/2, en projet : dans cette hypothèse, il convient de renvoyer expressément à ces dispositions au sein de l'article R.397, § 2, 4^o ;

– soit l'intention est de permettre à l'autorité compétente pour délivrer l'agrément de fixer elle-même, au cas par cas, des conditions particulières d'agrément, non prévues par ailleurs par l'arrêté en projet : dans ce cas, le système envisagé n'est pas admissible dès lors qu'il ne garantit nullement la clarté, la non-ambiguïté, la publicité préalable, la transparence, l'accessibilité, l'objectivité et l'impartialité requises ; il convient que le Gouvernement fixe lui-même, par arrêté réglementaire, l'ensemble des conditions d'agrément ou qu'à défaut il précise, dans le texte en projet, l'objet des exigences que l'autorité délivrante pourra imposer à titre de conditions particulières ainsi que les critères à prendre en considération par celle-ci pour ce faire.

Le paragraphe 2 de la disposition à l'examen sera revu à la lumière de cette observation.

Article R.398 en projet

1. Il découle de l'article R.398. § 2, en projet, que l'autorité de recours compétente est, par délégation, le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions.

Par conséquent, à l'article R.398, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, il convient de remplacer les mots « auprès du Gouvernement wallon représenté par le ministre de l'environnement » par les mots « auprès du ministre qui a l'Environnement dans ses attributions ».

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

2. Au vu des articles R.396, § 2, alinéa 5, et R.397, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, la section de législation n'aperçoit pas en quelle circonstance un recours administratif peut être introduit par le demandeur d'agrément dans l'hypothèse où l'autorité administrative n'a pas statué dans le délai qui lui est imparti, puisqu'une telle circonstance emporte que la demande est recevable ou accueillie. En conséquence, à l'article R.398, § 1^{er}, alinéa 2, les mots « ou de l'échéance endéans laquelle elle aurait dû intervenir » paraissent devoir être omis.

Article R.400/1 en projet

1. Comme exposé précédemment, les conditions d'agrément – et par conséquent, celles auxquelles est subordonné son maintien – doivent être claires et non ambiguës, transparentes et accessibles, et rendues publiques à l'avance.

Pour satisfaire à ces conditions, il convient de préciser ce que l'on entend, à l'article R.400/1, 2°, par le fait, pour le vidangeur, d'« exercer ses missions en toute indépendance ».

À toute le moins, l'auteur du projet mentionnera à l'égard de quelles catégories de personnes ou d'organismes cette indépendance est requise et en quoi elle consiste (par exemple, le fait de ne recevoir aucune instruction de telle personne ou de tel organisme, ou de n'y détenir aucune participation).

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

2. Au 4°, il convient de limiter les renseignements qui peuvent être sollicités à ceux qui sont en rapport avec l'exercice de l'activité pour laquelle l'agrément est requis.

Le 4° sera complété en conséquence.

Article R.400/2 en projet

1. Au paragraphe 6, il ne suffit pas d'imposer que le vidangeur s'engage à remplir certaines obligations. Il convient de lui imposer directement le respect de celles-ci.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

2. L'article D.222 du livre II du Code de l'environnement habilite le Gouvernement à régler l'agrément des vidangeurs. Une telle habilitation, même combinée avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ne permet pas au Gouvernement d'imposer des obligations à des tiers, tels les exploitants des stations d'épuration, pas plus qu'elle ne permet à celui-ci de conférer à ces même tiers le pouvoir d'imposer des mesures d'office aux vidangeurs, au surplus, à leur frais.

À l'article R.400/2, § 6, alinéa 1^{er}, 2°, la seconde phrase sera donc omise. Il en va de même de l'alinéas 2 du même paragraphe.

Article 2

À l'article 2, les mots « qui est jointe en annexe XLV du présent arrêté » seront remplacés par les mots « qui est jointe en annexe 1 au présent arrêté »¹.

Article 3

À l'article 2, les mots « qui est jointe en annexe XLVbis du présent arrêté » seront remplacés par les mots « qui est jointe en annexe 2 au présent arrêté »².

ANNEXES

1. Les annexes du projet doivent être précédées d'un premier entête mentionnant qu'elles constituent l'annexe 1 (ou 2) de l'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant le livre II du Code réglementaire de l'environnement contenant le Code de l'eau en ce qui concerne l'agrément et les obligations générales des vidangeurs de fosses septiques et de systèmes d'épuration analogues' suivi par un second entête mentionnant qu'elles constituent l'annexe XLV (ou XLVbis) du livre II du Code réglementaire de l'environnement contenant le Code de l'eau³.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 173 et 174 et formule F 4-2-13-2.

² *Ibid.*, recommandations n^{os} 173 et 174 et formule F 4-2-13-4.

³ *Ibid.*, recommandations n^{os} 173 et 174 et formules F 4-2-13-2 et F 4-2-13-4.

2. L'entête et la formule finale ⁴ de chaque annexe seront complétés par la date de l'arrêté.

OBSERVATION FINALE

S'agissant de l'agrément des vidangeurs, le texte en projet doit être complété de sorte qu'il prenne en compte l'exigence qui résulte de l'article 10, paragraphes 3 et 4 de la directive 2006/123/CE, ainsi que de l'article 7 du décret du 10 décembre 2009.

En particulier, cet article 7 dispose en effet notamment que

« Les conditions d'octroi de l'autorisation pour un nouvel établissement ne peuvent pas faire double emploi avec les exigences et contrôles équivalents ou essentiellement comparables en raison de leur finalité, auxquels est déjà soumis le prestataire de services en Belgique ou dans un autre État membre de l'Union européenne [...] ».

L'arrêté en projet sera complété en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁴ *Ibid.*, recommandation n° 172, a) et e) et formule F 4-8-2.