



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.133/4
du 17 octobre 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'fixant les conditions
intégrales et sectorielles relatives aux systèmes d'épuration
individuelle et abrogeant les arrêtés du Gouvernement wallon du
25 septembre 2008 fixant les conditions intégrales relatives aux
unités d'épuration individuelle et aux installations d'épuration
individuelle et du 6 novembre 2008 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'

Le 19 septembre 2016, 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 'fixant les conditions intégrales et sectorielles relatives aux systèmes d'épuration individuelle et abrogeant les arrêtés du Gouvernement wallon du 25 septembre 2008 fixant les conditions intégrales relatives aux unités d'épuration individuelle et aux installations d'épuration individuelle et du 6 novembre 2008 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'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 octobre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 octobre 2016.

*

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Certaines dispositions de l'arrêté en projet, notamment celles qui figurent à l'article 5, constituent des « règles techniques » au sens de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information' (ci-après la directive (UE) 2015/1535).

En vertu de l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la directive (UE) 2015/1535, de telles règles techniques doivent, lorsqu'elles sont à l'état de projet, être communiquées à la Commission européenne ¹.

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 cette formalité ².

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté doit tenir compte de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, de la directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 'relative au traitement des eaux urbaines résiduaires', en vertu duquel l'installation de systèmes d'épuration individuels peut être admise à la condition que ces systèmes « assurent un niveau identique de protection de l'environnement » à celui que permet d'assurer la mise en place d'un système de collecte.

¹ Voir récemment CJUE, 13 octobre 2016, Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł., aff. C-303/15.

² Voir en ce sens, à propos 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', que la directive (UE) 2015/1535 remplace, l'avis 45.073/4 donné le 24 septembre 2008 sur 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'.

Il appartient au Gouvernement d'être en mesure d'établir que cette condition est remplie par le projet d'arrêté ³.

2. Selon l'article 8 du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement' ⁴, 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.

3. 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 ».

Dès lors, lorsque le Gouvernement adopte des conditions intégrales, celles-ci doivent 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.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Le fondement juridique d'un arrêté désigne les dispositions des actes de droit interne qui habilitent un organe déterminé à énoncer des règles dans la sphère des compétences attribuées à celle-ci ⁶.

Or, l'alinéa 1^{er} du préambule vise, à titre de fondement juridique de l'arrêté en projet, notamment l'article 8 du décret du 11 mars 1999. Cependant, cet article n'habilite pas le Gouvernement à adopter une quelconque règle.

Par ailleurs, l'article 7 du décret du 11 mars 1999 habilite le Gouvernement à fixer les modalités selon lesquelles l'autorité compétente est tenue de se référer aux

³ Voir en ce sens l'avis 45.073/4 précité.

⁴ Ci-après : « le décret du 11 mars 1999 ».

⁵ Avis 44.334/4 donné le 11 juin 2008 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 septembre 2008 'fixant les conditions intégrales relatives aux unités d'épuration individuelle et aux installations d'épuration individuelle'.

⁶ Voir *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 22.

instructions techniques arrêtées par le Gouvernement, lorsqu'elle fixe les conditions particulières. Cette habilitation n'est pas exécutée par le projet à l'examen.

L'alinéa 1^{er} sera donc modifié afin de ne plus viser ces dispositions qui constituent éventuellement le cadre juridique de l'arrêté et peuvent, à ce titre, être citées au préambule à titre de considérant ⁷.

2. L'alinéa 2 du préambule vise, à titre de fondement juridique du projet, notamment les articles D.216, D.332 et D.344 du livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau ⁸.

Or, comme en a convenu le délégué du Ministre, ces dispositions ne constituent pas le fondement juridique de l'arrêté en projet.

L'alinéa 2 du préambule sera donc omis.

DISPOSITIF

Article 4 et annexe 1^{re}

Les précisions que l'annexe 1^{re}, à laquelle renvoie l'article 4, apportent au sujet de la notion d'« équivalent habitant » ont pour objet, non seulement de préciser le champ d'application de plusieurs dispositions de l'arrêté en projet, mais aussi, plus fondamentalement, de déterminer le contenu des rubriques 90.11 à 90.14 de 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'.

Elles reviennent ainsi à modifier ce dernier arrêté.

De ce fait, en ce qu'elles s'appliquent aux installations visées par ces rubriques, elles doivent trouver place dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002, plutôt que dans l'arrêté en projet ⁹⁻¹⁰.

⁷ *Ibid.*, recommandation n° 40.

⁸ Ci-après : « le Code de l'Eau ».

⁹ À cet égard, il ne sera pas perdu de vue qu'en vertu de l'article 3, alinéa 4, seconde phrase, du décret du 11 mars 1999, « lorsqu'il modifie la liste et la classification des installations et activités, le Gouvernement motive sa décision ».

¹⁰ Voir déjà en ce sens l'avis 45.073/4 précité.

Article 5

Le paragraphe 4, alinéa 3, impose de respecter « les modalités reprises dans le guide d'exploitation » concernant les éléments qu'indique le texte.

Ce faisant, il impose nécessairement au fabricant, au distributeur ou à l'installateur du « système d'épuration individuelle » l'obligation de fournir un guide d'exploitation contenant des informations sur ce point.

Une telle disposition ne peut être admise.

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

D'autre part et surtout, en imposant des obligations au fabricant, au distributeur ou à l'installateur d'un équipement, la disposition à l'examen s'expose à être considérée comme énonçant des normes de produit, c'est-à-dire « des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autres en vue de la protection de l'environnement »¹¹, dont l'établissement relève de la compétence de l'autorité fédérale¹².

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence¹³, par exemple, en complétant le paragraphe 4, alinéa 3, par les mots « si le guide existe ».

Article 13

1. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 5, première phrase, impose au prestataire qui réalise l'entretien du « système d'épuration individuelle » de communiquer son rapport à l'exploitant et à la Société publique de gestion de l'eau.

Or, d'une part, cette disposition est inutile, dans la mesure où elle reproduit le prescrit de l'article R.307, § 3, tel que modifié par le projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant la partie réglementaire du livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau, 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 relatif au permis d'environnement, et la partie réglementaire du livre 1^{er} du Code de l'Environnement, en ce qui concerne l'assainissement et la gestion de l'assainissement autonome', sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 60.132/4.

¹¹ Arrêts de la Cour constitutionnelle n^{os} 4/95, 6/95, 7/95, 8/95, 9/95 et 10/95 du 2 février 1995. Plus récemment, voir l'arrêt n^o 149/2010 du 22 décembre 2010, B.4.1.

¹² Article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

¹³ Voir déjà en ce sens l'avis 45.073/4, précité.

D'autre part, à nouveau, conformément à l'article 58, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, c'est uniquement à la personne qui a la qualité d'exploitant d'un établissement que sont destinées à s'appliquer les conditions sectorielles portant sur les installations ou les activités qui forment cet établissement.

La première phrase de l'article 13, § 1^{er}, alinéa 5, sera donc omise

2. Le paragraphe 2 prévoit qu'à défaut de recevoir le rapport d'entretien « dans les délais impartis [...], l'exploitant s'expose à l'application des sanctions prévues par ou en exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ».

Cette disposition ne fait que rappeler le prescrit, notamment, des articles 58 et 77 du décret du 11 mars 1999.

Or, la reproduction de dispositions d'une norme hiérarchiquement supérieure peut prêter à confusion en ce qui concerne la nature précise de la règle et peut plus particulièrement conduire à ce que l'on perde de vue ultérieurement que son auteur n'est pas compétent pour modifier la disposition concernée ¹⁴.

Le paragraphe 2 sera donc omis ainsi que la division en paragraphes.

Article 16

L'alinéa 2 prévoit que les eaux issues des établissements existants avant le 1^{er} janvier 2009 répondent aux conditions de l'annexe 6.

Toutefois, l'article 9 du décret du 11 mars 1999 prévoit que, lorsqu'il modifie ou complète des conditions sectorielles ou intégrales,

« [...] le gouvernement précise le délai dans lequel les nouvelles conditions s'appliquent aux établissements existants. À défaut de précision, les nouvelles conditions ne s'appliquent qu'aux établissements autorisés ou déclarés postérieurement à leur entrée en vigueur ».

Interrogé quant à l'intention de l'auteur du projet, pour les établissements non existants au 1^{er} janvier 2009 mais existant avant l'entrée en vigueur du projet et, plus spécialement, quant aux dispositions applicables à ces établissements, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« Il s'agit d'une disposition présente dans les arrêtés de 2008 (conditions intégrales (25/09/2008) et conditions sectorielles (6/11/2008)) et qui visait à maintenir pour les systèmes existants les conditions d'émission de l'annexe VI qui étaient en vigueur avant l'adoption de ces arrêtés et de conditions d'émission plus stricte.

¹⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

L'intention est donc que ces systèmes (installés avant le 1/1/2009) continuent d'être soumis aux conditions d'émission en vigueur à l'époque de leur installation ».

L'auteur du projet examinera la nécessité d'un régime transitoire pour les établissements qui n'existaient pas au 1^{er} janvier 2009 mais qui existent au moment de l'entrée en vigueur du projet, sachant qu'à défaut l'article 9, deuxième phrase, s'applique.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY