

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement et de l'Agriculture pour la Région wallonne, le 23 juin 1987, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "relatif aux décharges contrôlées, dépôts et installations de traitement des déchets" et, le 29 juin 1987, d'une lettre par laquelle le Ministre demande communication de l'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, a donné le 1er juillet 1987 l'avis suivant :

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se borner à formuler les observations suivantes.

EXAMEN DU TEXTE.

PREAMBULE.

Selon l'usage, il y a lieu d'omettre les alinéas 1er à 6.

Par contre, il y a lieu de viser au préambule, en suivant l'ordre chronologique, les arrêtés de l'Exécutif que les articles 127, 128 et 129 du projet tendent à abroger ou à modifier.

Il convient dès lors d'ajouter deux alinéas (étant les alinéas 4 et 5), rédigés comme suit :

"Vu l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 10 mars 1983 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés pour le traitement des déchets ménagers, notamment l'article 2, § 1er, 4°, inséré par l'arrêté de l'Exécutif du 19 mars 1987;

Vu l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 19 mars 1987 concernant la mise en décharge de certains déchets en Région wallonne, notamment l'article 1er, alinéa 1er, et l'article 7, § 2, alinéa 2;"

.../...

DISPOSITIF.Article 4.Paragraphe 1er.

Au 3°, le mot "précise" est inutile et doit être omis.

Au 9°, b, il y a lieu de remplacer le mot "indications" par "dispositions".

Au second b (qui doit se lire c) du même 9°, il convient de préciser le texte comme suit : "les dispositions qui, dans les décharges, peuvent ...".

En effet, si l'installation est un dépôt ou un entrepôt, il n'y a pas élimination. Il n'y a donc pas de disposition à prendre pour que l'élimination des déchets reste assurée.

Au 12°, il serait plus clair d'écrire : "le régime horaire de fonctionnement".

Au 13°, le mot "dont" doit être remplacé par "notamment".

Au 14°, il convient d'écrire : "la copie des contrats d'assurance conclus par le demandeur pour couvrir ...".

.../...

Paragraphe 2.

Le terme "percolation", utilisé au 1°, c, n'existe pas.

Au 1°, d, il serait préférable d'écrire : "une description générale du terrain et des alentours avec les modifications que l'implantation apportera à la situation existante;".

Le 1°, f, est inapplicable. En effet, un candidat exploitant de décharge, qui n'en est qu'au stade de la demande d'autorisation d'implantation, ne sera pas en mesure de fournir une "liste précise de ses clients", ni de donner des renseignements quant à "l'origine et la nature des déchets qui seront mis en décharge".

Au 1°, h, il convient d'écrire in fine "les différentes phases d'exploitation de la surface;".

Au 1°, i, le mot "avec" doit être remplacé par "après".

Les observations faites au sujet des dispositions réglant les décharges de classe 1 valent pour les dispositions réglant les décharges des autres classes (§2, 2° et 3°).

Le 4° qui est relatif aux décharges de déchets toxiques, reproduit les dispositions de l'arrêté royal du 9 février 1976 portant règlement général sur les déchets toxiques (article 4). L'article 4 de l'arrêté royal traite en effet

.../...

non seulement de "dépôts" mais aussi "d'installations de destruction, de neutralisation et d'élimination". Ces dernières méthodes laissent évidemment des résidus dont traite logiquement l'article 4.

Or, dans le 4° de présent texte, il est uniquement question de "décharges". Dès lors, il n'y a aucune raison de parler de résidus.

Les a et b du 4° doivent donc être réécrits en éliminant les notions de "transformation", "destruction", "neutralisation" et "résidus". Il faudrait lire :

- "a) une note ... des opérations d'élimination;
- b) une note indiquant :
 - le volume et le poids maximums des déchets à mettre en décharge,
 - la nature ... (la suite comme au projet);
 - la description ... dont les déchets sont mis en décharge".

Paragraphe 3.

Le "3." doit se lire "§ 3."

Dans la phrase introductive, le mot "autre" doit être remplacé par "autrement".

.../...

Dans la même phrase, l'expression "dans la mesure où les éléments indiqués ci-après ne seraient pas repris aux § 1er et § 2 du présent article", qui est inutile, doit être omise.

Le 3°, a, qui emploie l'expression "mettre en dépôt", est en contradiction avec la phrase introductive du paragraphe 3, qui vise "l'élimination". L'article 1er, 6°, précise d'ailleurs que "le dépôt ne constitue pas un mode d'élimination".

Pour éviter toute équivoque, il serait préférable de remplacer les mots "mettre en dépôt" par le mot "stocker".

+

L'examen de la demande d'autorisation nécessite différents délais. Certains délais sont comptés en "jours" (par exemple, aux articles 5 et 6), d'autres en jours francs (par exemple, à l'article 7, alinéa 1er), d'autres encore en "jours ouvrables" (par exemple, à l'article 9).

Il conviendrait d'uniformiser la terminologie.

+

Article 5.

Le paragraphe 1er, alinéa 2, mentionne le "fonctionnaire technique" qui joue un rôle important dans les procédures d'autorisation, de surveillance.

.../...

Or, l'article 16 prévoit que la décision de l'Exécutif est notifiée au "fonctionnaire technique du service de gestion des déchets" et au "fonctionnaire technique du service de prévention des pollutions".

Il résulte des explications fournies par le délégué du Ministre que c'est l'article 16 qui doit être modifié par la suppression des mots "du service de gestion des déchets et au fonctionnaire technique du service de prévention des pollutions".

N'interviendra ainsi dans la procédure qu'un seul fonctionnaire technique, tel qu'il est défini à l'article 1er, 10°.

Au paragraphe 2, il convient d'écrire : "Au cas où la demande est ..." et de prévoir que la décision du fonctionnaire technique est motivée.

Article 6.

Au paragraphe 1er, il y a lieu de remplacer les mots "du dossier" par les mots "de la demande".

Au paragraphe 5, comme en a convenu le délégué du Ministre, les mots "celui-ci" doivent être remplacés par "le collègue".

.../...

Article 7.Alinéa 1er.

L'"avis motivé" n'est pas la seule façon dont le collège peut intervenir. Dans le cas prévu par l'article 10, il intervient par un "accord" ou un "désaccord". Cet alinéa, in fine, doit donc se lire : "... à la Députation permanente avec, selon le cas, l'avis motivé, l'accord ou le désaccord du collège des bourgmestre et échevins".

Alinéa 2.

Les formalités ne peuvent évidemment pas être remplies trois jours après l'introduction de la demande. IL y a lieu d'écrire : "Dans les trois jours à dater de la réception du dossier transmis par la commune, la députation permanente communique ...".

Article 9.

Il entre dans les intentions de l'Exécutif que la décision de la députation permanente soit motivée.

Il y a donc lieu de remplacer les mots "aux termes d'une décision" par les mots "par une décision motivée".

.../...

Article 11.

A l'alinéa 1er, il serait plus correct de parler de "commune sur laquelle est située l'installation" que de "commune de situation".

A l'alinéa 2, les termes "d'une manière lisible" signifient que la portée de la décision doit être compréhensible par tout un chacun, donc non écrite en jargon technique. Il vaudrait mieux remplacer "lisible" par "compréhensible".

Il y aurait lieu aussi de compléter cet alinéa ou cet article par la mention d'un affichage dans les communes limitrophes concernées (cf. article 6, § 2, alinéa 2).

+

L'article 12 doit être précédé du titre "Section 3 - Des recours".

+

Article 12.

Il y a lieu de relever qu'il n'y a pas de recours contre la décision du fonctionnaire technique déclarant la demande d'autorisation irrecevable parce qu'incomplète (article 5, § 2).

.../...

Le collège des bourgmestre et échevins est compté parmi les "tiers intéressés".

Le paragraphe 2 pourrait être supprimé si le paragraphe 1er était complété comme suit : "Un recours auprès de l'Exécutif ... au gouverneur agissant d'office ou sur requête du fonctionnaire technique ...".

Article 15.

Au paragraphe 1er, il doit être précisé que le Ministre statue "par décision motivée".

La deuxième phrase du paragraphe 1er, qui porte que "L'article 10 ... est d'application conforme", signifie simplement que l'article 10 est "applicable". Compte tenu du caractère tout à fait général de cet article, la précision n'apparaît pas indispensable.

Article 16.

Compte tenu de l'observation faite sous l'article 5, § 1er, il y a lieu de supprimer, à la fin de l'alinéa 1er, les mots "du service de gestion des déchets et au fonctionnaire technique du service de prévention des pollutions".

L'alinéa 2 peut être omis, conformément à l'observation qui a été faite au sujet de l'article 15, § 1er, deuxième phrase.

Article 18.

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"L'autorisation fixe le délai pour lequel elle est accordée. Ce délai ne peut excéder vingt ans".

Article 21.

A l'alinéa 2, il y aurait lieu de prévoir que, le cas échéant, la décision (de retrait ou de suspension) doit être notifiée à la députation permanente, de façon à prévoir le cas où l'autorisation a été accordée par le Ministre. Dans ce cas, en effet, le retrait ou la suspension doivent également être décidés par le Ministre.

Article 22.

La fin de l'article "ou pour que la situation soit rendue conforme aux dispositions réglementaires" doit être omise. En effet, aucune installation ne peut fonctionner sans autorisation. Or celle-ci, par hypothèse, est suspendue ou retirée. S'il y a mise en conformité avec la réglementation, ce ne peut être qu'après l'arrêt de l'activité.

Article 23.

Afin de traduire les intentions de l'Exécutif, telles qu'elles apparaissent de l'article 26, il y a lieu d'écrire :

"Un recours non suspensif est ouvert au titulaire ... en vertu de la présente section ou auprès de l'Exécutif si la décision a été prise par le Ministre".

Article 24.

Il y a lieu de supprimer le signe "§ 1er".

L'article doit préciser que la décision du Ministre est motivée.

Article 26.

L'article doit être supprimé conformément à l'observation faite sous l'article 23.

Article 28.

L'article prévoit, en son paragraphe 1er, 1°, e, que l'assurance de responsabilité à conclure par les exploitants de décharges de classe 1 et de déchets toxiques, doit stipuler :

"-qu'aucune nullité, exception ou déchéance ne sera opposée aux tiers lésés;

-que sa suspension ou sa résiliation ne produira effet qu'après l'expiration d'un délai de trois mois, à compter de la date à laquelle la cause de suspension ou de la résiliation a été notifiée au Ministre;"

Il en résulte que si le tiers lésé s'adresse directement à l'assureur couvrant la responsabilité civile de l'exploitant, cet assureur ne pourra pas lui opposer les exceptions déduites du contrat d'assurance et que les exceptions résultant de la résiliation du contrat ou de sa

suspension ne pourront lui être opposées qu'à l'expiration d'un délai de trois mois après leur notification au Ministre de la Région wallonne qui a dans ses attributions l'enlèvement et le traitement des déchets.

L'article reproduit ainsi le régime d'inopposabilité des exceptions prévu dans l'article 6 de l'arrêté royal du 9 février 1976 portant règlement général sur les déchets toxiques, pris en exécution de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques. Toutefois, il étend ce régime, applicable aux seuls déchets toxiques, aux décharges de classe 1, c'est-à-dire, suivant l'article 32 de l'arrêté en projet, aux déchets industriels dangereux et déchets assimilés.

Il détermine ainsi le contenu des contrats d'assurance de responsabilité civile non seulement lorsque ceux-ci ont pour objet des décharges de déchets toxiques mais aussi lorsque ceux-ci concernent des déchets industriels dangereux mais non toxiques.

Seul le législateur national ou le Roi, en vertu d'une habilitation expresse (1) est compétent pour déterminer le contenu d'un contrat et, en particulier, pour créer une action directe et pour régler, dans ce cas, le sort des exceptions déduites du contrat d'assurance de responsabilité civile.

.../...

(1) Voir notamment article 19, § 1er, de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurance.

Aucune disposition du décret du 5 juillet 1985 n'a, usant des pouvoirs implicites prévus par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, prévu que les contrats d'assurance de responsabilité civile dont la souscription est rendue obligatoire en vertu de l'article 24, 3°, b, de ce décret, pourraient contenir des stipulations relatives à l'inopposabilité absolue ou relative des exceptions fondées sur ce contrat d'assurance de responsabilité civile.

Il s'ensuit qu'en étendant les prescriptions de l'article 6 de l'arrêté royal du 9 février 1976, applicables aux seuls déchets toxiques, aux déchets industriels dangereux, les auteurs du projet réglementent le contenu des contrats d'assurance de responsabilité civile à conclure par les exploitants de décharges de déchets et excèdent ainsi leur compétence.

Le texte du paragraphe 1er, 1°, e, de l'article 28 doit, dès lors, être limité aux seuls déchets toxiques d'autant plus que, de l'accord du délégué du Ministre, les déchets industriels dangereux rangés en classe 1, suivant l'article 32, § 1er, 2°, sont, en réalité, des déchets industriels non toxiques (voyez, à cet égard, l'observation au sujet de l'article 32, § 1er, 2°, du projet).

+

.../...

Au paragraphe 1er, 2°, b, il y a lieu d'écrire :
"avoir au moins la moitié ...".

De l'accord du délégué du Ministre, le dernier membre de phrase du même 2°, b : "et exerçant dans celles-ci une autre activité que celle pour laquelle l'agrément est sollicité", doit être supprimé.

Article 29.

Paragraphe 2.

Le 2° doit être complété comme suit : "... forme de société de droit public ou privé".

Le 2°, a, serait mieux rédigé comme suit : "une copie de l'acte de constitution de la société et des modifications éventuelles de celui-ci".

Au 2°, c, la référence est erronée; il faut écrire "article 28, § 1er, 2°, a et b".

Paragraphe 4.

Il y a lieu de préciser que le Ministre statue par décision motivée.

.../...

Article 30.

De l'accord du délégué du Ministre, les mots "l'importation illégale de déchets ou", figurant au paragraphe 1er, 2°, deuxième tiret, doivent être supprimés.

Au troisième tiret, il y a lieu d'écrire, à la fin : "... dans une décharge de classe 1 ou 0".

Au cinquième tiret, il faut écrire : "... prévues à l'article 32, § 3, ..." et, à la fin du texte "... ait été déterminée ...".

Article 32.

Au paragraphe 1er, 2°, il y a lieu d'ajouter les mots "non toxiques" après les mots "déchets industriels".

Au 3° du même paragraphe, il y a lieu d'ajouter les mots "au déversage" après les mots "destinées".

Au paragraphe 2, il y a lieu d'écrire "doivent être remplies et contrôlées" au lieu de "doivent être réalisés et réceptionnés".

Article 33.

Le paragraphe 1er, 3°, doit être complété par les mots "et vétérinaires".

.../...

Article 34.

A l'alinéa 1er, de l'accord du délégué du Ministre, le membre de phrase "pour autant que la députation permanente autorise leur mise en décharge" doit être supprimé.

Article 35.

Au paragraphe 1er, 2°, il est superflu de préciser que sont exclus des décharges de la classe 2 "les déchets industriels dangereux non toxiques, repris à l'annexe 1". Cela résulte, en effet, clairement de l'article 32, 2° et 3°.

Au début du paragraphe 2, il y a lieu d'écrire :
"Une annexe à l'acte d'autorisation indiquera ...".

Au paragraphe 3, il y a lieu d'ajouter les mots "non toxiques et non dangereux" après les mots "de l'industrie" et les mots "de déchets" après les mots "ces deux catégories".

Article 36.

A l'alinéa 2, on n'aperçoit pas la raison pour laquelle cette mesure s'applique seulement aux décharges de classe 3, qui sont les moins dangereuses et les moins pol-

.../...

luantes. Selon le délégué du Ministre, si cette mesure était maintenue, il conviendrait de l'étendre aux décharges de toutes les classes et de faire de cet alinéa un article distinct.

+

Les dispositions figurant sous la section 2, "Conditions générales applicables à une décharge de classe 1", appellent les observations suivantes qui valent également pour les sections 3 et 4.

+

Article 37.

Au 7°, il y a lieu de remplacer le mot "réglage" par le mot "régalage". La même observation vaut pour l'article 42, 2°.

Article 40.

Mieux vaudrait écrire : "La décharge ne peut être accessible ...".

Article 41.

Le début de l'article serait mieux rédigé comme suit :

.../...

"Les conditions d'accès à la décharge doivent provoquer le moins d'inconvénients possible pour les usagers".

Article 51.

L'expression "tout à fait" figurant aux paragraphes 1er et 2 doit être omise.

Article 52.

L'article 83, qui traite de décharges de classe 2, prévoit, parmi les renseignements qui doivent être consignés sur le bordereau de transport, "la date et l'heure du déchargement".

Cette précision devrait être requise également pour les décharges de classe 1.

Le paragraphe 1er de l'article devrait être complété sur ce point.

Au même paragraphe, quatrième tiret, il y a lieu d'écrire "casier de décharge" au lieu de "casier d'enfouissement", conformément à la définition figurant à l'article 37, 9°.

Au paragraphe 3, alinéa 2, il y a lieu d'écrire "au fonctionnaire compétent chargé de la surveillance" au lieu de "au fonctionnaire compétent en charge de la surveillance".

.../...

Article 53.

Le paragraphe 3, premier tiret, serait mieux rédigé comme suit : "jour après jour : le nombre de bordereaux, avec l'indication des refus éventuels".

Dans la phrase figurant sous ce premier tiret, les mots "Comme il a été dit" doivent être supprimés.

Au deuxième tiret du paragraphe 3, il y a lieu d'écrire : "les relevés effectués par les instruments de mesure qui seraient éventuellement imposés".

La deuxième phrase du paragraphe 4 serait mieux rédigée comme suit : "Il est tenu de conserver ses registres pendant les cinq années qui suivent l'échéance de l'autorisation d'exploiter".

Article 57.

L'expression "au niveau" est équivoque. Il ne s'agit pas, en l'occurrence de hauteur mais bien de surface. Elle devrait être remplacée par "à l'endroit".

Article 58.

Le paragraphe 4 n'a pas de caractère normatif et est donc superflu. En outre, la zone de travail étant susceptible de "fluctuer", on voit mal comment il est possible de respecter la prescription du paragraphe 3, 3°.

.../...

Article 59.

Au paragraphe 2, il convient de préciser le texte en ajoutant les mots "de la mise en décharge" après les mots "l'avancement".

Article 66.

Le paragraphe 1er est imprécis. Il conviendrait de préciser si la couche d'étanchéité doit être versée sur la zone de travail ou sur le secteur de décharge.

La même observation vaut pour l'article 67.

Article 69.

Selon le délégué du Ministre, les mots "a fortiori" doivent être remplacés par "notamment".

Article 83.

Au paragraphe 1er, cinquième tiret, les mots "lieu d'enfouissement" doivent être remplacés par "casier de décharge".

Article 87.

Au paragraphe 1er, il y a lieu d'écrire : "tel qu'il est prévu à l'article 70, 2°".

.../...

Article 88.

Le paragraphe 1er devrait être rédigé comme suit :

"Le chaulage ... peut être prescrit dans l'acte d'autorisation".

Article 90.

Conformément à l'article 66, il convient de préciser le texte du paragraphe 1er en ajoutant les mots "de travail" après "zones" et les mots "de décharge" après "secteurs".

Le délégué du Ministre a admis qu'il était illogique que le délai accordé pour étendre la couche d'étanchéité soit de six mois (au lieu de trois mois pour les décharges de classe 1), alors que les décharges de classe 2 sont les plus pestilentielles puisqu'elles reçoivent notamment les déchets ménagers.

Article 97.

Dans cet article, ne figure pas la définition de "couche d'étanchéité". En effet, celle-ci n'est pas nécessaire. Dès lors, il convient de supprimer au 1° les mots "appliquée par dessus la couche d'étanchéité".

.../...

Article 121.

Cet article ne devrait pas figurer dans le chapitre "Dispositions diverses", étant donné qu'il organise une procédure de recours. Il trouverait mieux sa place dans la section qui traite de ceux-ci.

Article 123.

En vertu de l'article 51, § 1er, 4°, du décret, est puni d'une amende de 100F à 100.000F celui qui n'a pas respecté certaines conditions d'autorisation et d'agrément, lorsque les arrêtés réglementaires d'exécution précisent expressément que ces absences de respect sont passibles de sanctions pénales en plus des sanctions administratives.

L'article 122 précise qu'est une infraction susceptible d'être pénalement réprimée, toute violation des conditions attachées à l'octroi d'une autorisation ou d'un agrément.

L'article 123 peut dans ces conditions prévoir que toute violation d'une obligation imposée par le projet d'arrêté est punie d'une amende de 100F à 100.000F.

La fin de l'article "... et dont la violation n'est pas constitutive d'infraction en vertu de l'article 51, § 1er, du décret" devrait être omise.

.../...

Article 124.

La disposition ne fait que reproduire ce qui est déjà prévu soit dans le décret, soit dans la loi. Elle est donc superflue et pourrait être omise.

Article 125.

Le "2" doit être précédé du signe "§".

Le paragraphe 3, alinéa 1er, manque de clarté. Il paraît préférable de se référer à des décharges fonctionnant sans autorisation et qui ne peuvent être régularisées que dans les conditions fixées aux 1° à 3° de l'alinéa 2 dudit paragraphe.

Au paragraphe 3, alinéa 2, 3°, le dernier membre de phrase serait mieux rédigé comme suit : "... dans un délai qu'il détermine et au plus tard dans les deux ans de l'entrée en vigueur ...".

La deuxième phrase de l'alinéa 3 du paragraphe 3 doit faire l'objet d'un alinéa 4.

.../...

Articles 127, 128 et 129.

Ces articles doivent être présentés dans l'ordre chronologique des arrêtés à modifier et dans l'ordre numérique des articles à modifier.

L'article 127 et l'article 129 doivent en conséquence être intervertis.

L'article 127 (devenant l'article 129) doit être rédigé comme suit :

"L'article 7, § 2, alinéa 2, du même arrêté est abrogé".

La chambre était composée de

Messieurs :	H. ROUSSEAU,	président de chambre,
	J.-J. STRYCKMANS,	conseillers d'Etat,
	P. FINCOEUR,	
Madame :	R. DEROY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. C. ROUSSEAU, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

H. ROUSSEAU.