

Numéro du rôle : 694
Arrêt n° 16/95 du 9 février 1995

ARRET

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 9, § 2, du décret de la Région wallonne du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, L. François, J. Delruelle, G. De Baets et E. Cerexhe, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet de la question préjudicielle

Par jugement du 19 octobre 1993 en cause du Ministère public contre J. Xhonneux et la s.a. Tôleries Delloye-Mathieu, le tribunal de première instance de Huy a posé la question préjudicielle suivante :

« Le Décret de l'Exécutif régional wallon du 7 octobre 1985 pouvait-il en son article 9, § 2, déroger ou créer une possibilité de dérogation aux conditions générales ou à certaines d'entre elles, établies par la loi du 26 mars 1971 et par les arrêtés royaux des 3 août 1976 et 2 avril 1986, pris en exécution de cette loi, notamment en accordant une autorisation de déversement d'eaux usées dispensant pendant 40 mois le prévenu Joseph Xhonneux et la civilement responsable s.a. Tôleries Delloye-Mathieu de respecter les conditions relatives à la qualité et au contrôle des eaux usées déversées, déterminées par les loi et arrêtés royaux précités ? »

Par ordonnance du 9 novembre 1994, la Cour a reformulé la question préjudicielle comme suit :

« En dérogeant ou en permettant de déroger aux conditions générales et sectorielles établies par la loi du 26 mars 1971 et ses arrêtés royaux d'exécution, notamment en accordant une autorisation de déversement des eaux usées assortie d'une dispense de respecter, pendant un certain délai, les conditions relatives à la qualité et au contrôle des eaux usées, l'article 9, § 2, du décret de la Région wallonne du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution viole-t-il les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 13 février 1990, la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement du ministère de la Région wallonne accorde à la s.a. Tôleries Delloye-Mathieu une autorisation de déversement des eaux usées, en application des articles 6 et 9 du décret de la Région wallonne du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution.

Cette autorisation prévoit que « les conditions relatives à la qualité et au contrôle des eaux déversées doivent être respectées dans un délai de quarante mois de la notification de l'autorisation ».

Sur la base d'un procès-verbal dressé le 5 juin 1992 par le directeur du service « Taxe et redevance » de la direction générale précitée du ministère de la Région wallonne, soit pendant le délai susvisé de quarante mois, le ministère de la Région wallonne dépose plainte en date du 26 juin 1992 pour infraction aux conditions sectorielles de déversement des eaux usées provenant du secteur de la mécanique et de la métallurgie dans les eaux de surface ordinaires.

J. Xhonneux, employé, et la s.a. Tôleries Delloye-Mathieu, civilement responsable, sont cités à comparaître devant le tribunal correctionnel de Huy pour avoir laissé déverser des eaux usées dans les eaux de surface ordinaires, en l'espèce le Hoyoux, « sans respecter les prescriptions de l'arrêté royal du 3 août 1976 (article 7), portant le règlement général relatif aux déversements dans les eaux de surface ordinaires et de l'arrêté royal du 2 avril 1986 déterminant les conditions sectorielles de déversement dans les eaux de surface ordinaires des eaux usées provenant du secteur de la mécanique, de la transformation à froid et du traitement de surface des métaux ».

Dans sa décision de renvoi, le juge, constatant que ce sont les mêmes services administratifs du ministère qui avaient autorisé le déversement et accordé un délai de quarante mois qui ont saisi le parquet, conclut que « le Ministre n'aurait pas compétence pour dispenser la s.a. Tôleries Delloye-Mathieu de l'exécution de la norme juridique telle que contenue dans la loi du 26 mars 1971 et dans les arrêtés royaux des 3 août 1976 et 2 avril 1986. » Et d'en déduire alors que pourrait exister en l'espèce un conflit entre la loi précitée et l'article 9, § 2, du décret de la Région wallonne, lequel permet de déroger ou de créer une possibilité de dérogation à la loi précitée. C'est ainsi que, d'office, il saisit la Cour de la décision précitée.

III. *La procédure devant la Cour*

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 5 avril 1994.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 2 mai 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 5 mai 1994.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27 à 5100 Jambes, par lettre recommandée à la poste le 17 juin 1994;
- J. Xhonneux, demeurant avenue de la Sapinière 29 à 4120 Neupré, et la s.a. Tôleries Delloye-Mathieu, dont le siège social est établi à 4570 Marchin, Les Forges 64, par lettre recommandée à la poste le 17 juin 1994.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 23 juin 1994.

Par ordonnance du 4 octobre 1994, la Cour a prorogé jusqu'au 5 avril 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnances du 9 novembre 1994 et du 17 novembre 1994, le président en exercice a complété le siège par le juge-rapporteur H. Boel, vu la mise à la retraite d'un juge du siège d'expression néerlandaise, et a constaté que le juge Y. de Wasseige était légitimement empêché et remplacé par le juge J. Delruelle.

Par ordonnance du 9 novembre 1994, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 1er décembre 1994 après avoir reformulé la question préjudicielle.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 9 novembre 1994.

A l'audience publique du 1er décembre 1994 :

- a comparu :
- . Me V. Thiry, avocat du barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;
- les juges-rapporteurs E. Cerexhe et H. Boel ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *Objet de la disposition en cause*

L'article 9, § 2, du décret de la Région wallonne du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution dispose comme suit :

« Les autorisations de déversement visées à l'article 6 mentionnent les conditions générales et sectorielles applicables, ainsi que les conditions de déversement dérogeant aux conditions établies par les règlements sur les déversements lorsque de telles dérogations sont autorisées.

L'autorité compétente pour délivrer une autorisation de déversement peut fixer les conditions particulières qui devront être respectées par le bénéficiaire de l'autorisation, notamment afin d'atteindre ou de maintenir une qualité de l'eau conforme aux exigences des valeurs impératives et des valeurs guides déterminées en vertu de l'article 3.

En outre, l'autorité compétente peut, selon le cas, imposer des conditions relatives :

- à l'implantation de points de contrôle et de dispositifs de contrôle, au fonctionnement correct des instruments de contrôle, à l'accessibilité de ces dispositifs;

- à l'obligation de communiquer à l'autorité compétente les résultats mesurés dans le déversement et dans les eaux, ainsi qu'au mode de transmission de ces communications;

- aux périodes et aux moments où les déversements sont permis;

- à la séparation des différents types d'eaux usées dont le déversement est autorisé, en eaux domestiques, pluviales, industrielles, agricoles ou eaux de refroidissement.

Elle assortit les diverses conditions d'un délai de mise en oeuvre. »

V. *En droit*

- A -

Mémoire des parties devant la juridiction a quo

A.1. Les parties devant la juridiction *a quo* ont introduit un mémoire en intervention dans lequel elles disent se réserver le droit de développer leurs moyens et argumentations par la suite.

Mémoire du Gouvernement wallon

A.2. La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles transfère aux régions la protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles (article 6, § 1er, II, 1^o), et, en ce qui concerne la politique de l'eau, l'épuration des eaux usées, cette compétence ne comprenant pas l'établissement des conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées (article 6, § 1er, V, 2^o, a)).

Le décret de la Région wallonne du 7 octobre 1985 litigieux vise la protection des eaux de surface et relève en conséquence de la protection de l'environnement (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n^o 434-1, p. 13).

Les mesures préventives, cependant, relèvent de la protection de l'environnement, laquelle doit s'entendre comme englobant la politique de lutte contre la pollution de l'eau (Cour d'arbitrage, arrêt n^o 47 du 25 février 1988). Si l'article 6, § 1er, V, 2^o, a), précité de la loi spéciale du 8 août 1980 inscrit les

conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées dans la matière de l'épuration des eaux usées et non dans celle de la protection de l'environnement, c'est par l'effet d'un pur hasard.

Il en résulte qu'au jour où a été pris le décret du 7 octobre 1985, la Région wallonne était incompétente pour établir des normes générales et sectorielles en matière de déversement d'eaux usées. Elle était néanmoins compétente pour adopter des normes plus strictes, complémentaires aux normes générales et sectorielles (Cour d'arbitrage, arrêt n° 47 du 25 février 1988), de même que pour prendre toute mesure individuelle d'exécution des normes européennes et nationales existantes ainsi que des normes complémentaires qu'elle aurait elle-même arrêtées.

Lorsque le décret du 7 octobre 1985 litigieux a été pris, le législateur régional a clairement manifesté sa volonté de ne pas déroger aux normes générales et sectorielles existantes. Ceci résulte des travaux préparatoires du décret litigieux, mais également de plusieurs dispositions de ce décret.

A.3. Pris en application de l'article 3, § 1er, de la loi du 26 mars 1971, un arrêté royal du 3 août 1976, portant le règlement général relatif aux déversements des eaux usées dans les eaux de surface ordinaires, dans les égouts publics et dans les voies artificielles d'écoulement des eaux pluviales, contient l'essentiel des conditions générales applicables au déversement des eaux usées.

Les conditions sectorielles sont prévues dans divers arrêtés royaux pris en application de l'article 9 de l'arrêté royal du 3 août 1976.

L'article 35 de l'arrêté royal du 3 août 1976 dispose que les conditions prévues dans les actes d'autorisation de déversement doivent être respectées au plus tard dans les quarante mois qui suivent l'octroi de l'autorisation et qu'un délai plus court, mais non inférieur à vingt mois, peut être fixé par le Roi.

Il résulte de l'article 70, § 1er, du décret de la Région wallonne du 7 octobre 1985 que l'arrêté royal du 3 août 1976, pris en exécution de l'article 3, § 1er, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, est resté applicable en Région wallonne, en ce qui concerne les conditions générales et sectorielles.

Ainsi, nécessairement, l'article 9, § 2, dernier alinéa, du décret de la Région wallonne du 7 octobre 1985 vise exclusivement les conditions d'autorisation complémentaires aux conditions générales.

Il convient de donner à l'article 9, § 2, dernier alinéa, du décret litigieux une interprétation conciliante avec les règles répartitrices de compétences.

A.4. Si même il fallait considérer que l'article 9, § 2, dernier alinéa, concerne également les conditions générales et sectorielles - *quod non* -, cette disposition resterait encore conforme aux règles répartitrices de compétences.

Dès lors que la Région wallonne est compétente pour édicter des normes de déversement complémentaires aux normes générales et sectorielles, et dès lors qu'elle peut assurer la bonne application des normes générales et sectorielles ainsi que des normes complémentaires qu'elle édicte, la Région wallonne est également compétente pour prévoir, comme avant elle le législateur fédéral, que l'autorité habilitée à accorder les autorisations de déversement assortit les conditions d'un délai de mise en oeuvre.

A l'instar de l'article 35 de l'arrêté royal du 3 août 1976, l'article 9, § 2, dernier alinéa, du décret litigieux se justifie aisément. Cette disposition n'a bien entendu pas pour objet de déroger aux conditions de déversement ni d'en dispenser purement et simplement certaines entreprises. Au contraire, elle garantit un respect optimal de ces conditions, plus particulièrement pour les entreprises déjà implantées.

Un temps d'adaptation est indispensable pour les entreprises qui ne peuvent réagir immédiatement aux conditions posées, sans coûts exorbitants. La souplesse doit être de mise, afin de concilier la politique de la protection de l'environnement et celle de l'économie (*Doc. C.R.W.*, 1983-1984, n° 107/1, p. 11, et n° 107/23, p. 15).

La possibilité d'assortir d'un délai de mise en oeuvre certaines conditions d'une autorisation de déversement d'eaux usées se justifie par des motifs d'ordre économique.

Il est manifeste que la compétence des régions en matière de politique économique serait entravée de manière excessive si elles n'avaient pas la possibilité d'accorder aux demandeurs d'une autorisation de déversement d'eaux usées un certain délai pour se mettre en conformité totale avec les conditions qui leur sont applicables.

Enfin, l'article 9, § 2, dernier alinéa, du décret contesté ne fixe pas lui-même le délai maximum imparti au bénéficiaire de l'autorisation pour mettre en oeuvre les conditions qu'il vise. Le législateur régional impose cependant un délai. Il ne peut donc être suspecté d'avoir abandonné à l'autorité compétente pour accorder l'autorisation la faculté de dispenser un bénéficiaire des conditions de déversement pendant un délai tel qu'il s'apparenterait à une dérogation pure et simple.

Il n'appartient bien entendu pas à la Cour de vérifier si, en l'espèce, la mesure d'exécution de la disposition décrétales litigieuse contient un délai déraisonnable. Néanmoins, on peut constater que l'autorisation soumise au juge *a quo* évoque un délai de quarante mois, ce qui n'est pas excessif en regard de ce que prévoyait déjà l'article 35 de l'arrêté royal du 3 août 1976.

- B -

Quant à l'objet de la question préjudicielle

B.1.1. La question préjudicielle, telle qu'elle a été reformulée par la Cour, porte sur le point de savoir si l'article 9, § 2, du décret de la Région wallonne du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution pouvait, dans le respect des règles répartitrices de compétences, déroger ou permettre de déroger aux conditions générales et sectorielles établies par la loi du 26 mars 1971 et ses arrêtés royaux d'exécution en accordant une autorisation de déversement des eaux usées assortie d'une dispense de respecter, pendant un certain délai, les conditions relatives à la qualité et au contrôle des eaux usées.

B.1.2. Il ressort des motifs de la décision de renvoi que la question porte plus précisément sur le dernier alinéa de l'article 9, § 2, du décret précité en tant que c'est en application de cette disposition qu'un délai de quarante mois a été consenti au bénéficiaire de l'autorisation pour respecter les diverses conditions de déversement des eaux usées, en l'espèce les conditions relatives à la qualité et au contrôle des eaux déversées.

Quant aux règles de compétence

B.2.1. En vue d'apprécier si la disposition précitée viole ou non les règles répartitrices de compétences, il y a lieu de se référer à la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles telle qu'elle était en vigueur avant sa modification par les lois du 8 août 1988 et du 16 juillet 1993.

La disposition en cause trouve son fondement dans l'article 6, § 1er, II, 1^o, et 6, § 1er, V, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980. La compétence ainsi attribuée aux régions ne comprend ni l'établissement des « normes générales et sectorielles » (article 6, § 1er, II, 1^o), ni celui des « conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées » (article 6, § 1er, V, 2^o, alinéa 2, a).

B.2.2. Au moment où a été adopté le décret du 7 octobre 1985, la Région wallonne était incompétente pour établir des normes générales et sectorielles en matière de déversement d'eaux usées. Elle était cependant compétente pour adopter des normes plus strictes complémentaires aux normes générales et sectorielles, lorsque les unes et les autres sont minimales, ainsi que pour prendre toute mesure individuelle d'exécution des normes européennes et fédérales existantes, ou des normes complémentaires qu'elle aurait elle-même arrêtées.

B.3.1. L'arrêté royal du 3 août 1976 portant le règlement général relatif aux déversements des eaux usées dans les eaux de surface ordinaires, dans les égouts publics et dans les voies artificielles d'écoulement des eaux pluviales, pris en application de l'article 3, § 1er, de la loi du 26 mars 1971, règle les conditions générales applicables au déversement des eaux usées. Les conditions sectorielles sont prévues dans plusieurs arrêtés royaux pris en application de l'arrêté royal précité, parmi lesquels l'arrêté royal du 2 avril 1986 déterminant les conditions sectorielles de déversement dans les eaux de surface ordinaires des eaux usées provenant du secteur de la mécanique, de la transformation à froid et du traitement de surface des métaux.

L'article 35 de l'arrêté royal précité du 3 août 1976 dispose que les conditions prévues dans les actes d'autorisation de déversement doivent être respectées au plus tard dans les quarante mois après l'octroi de l'autorisation, et qu'un délai plus court, mais non inférieur à vingt mois, peut être fixé par le Roi.

B.3.2. Il ressort tant des travaux préparatoires (*Doc. C.R.W.*, 1983-1984, n° 107/1, pp. 3-4) que de certaines dispositions du décret litigieux lui-même et notamment des articles 8, 9, § 1er, 9, § 2, alinéa 1er, 46, § 1er, et 70, § 1er, que la Région wallonne a manifesté clairement sa volonté de ne pas déroger aux normes générales et sectorielles existantes applicables au déversement des eaux usées.

B.3.3. En tant qu'il dispose que l'autorité compétente pour délivrer une autorisation « assortit les diverses conditions d'un délai de mise en oeuvre », l'article 9, § 2, dernier alinéa, doit s'interpréter comme visant exclusivement les conditions d'autorisation complémentaires aux conditions générales et sectorielles.

L'article 9, § 2, du décret de la Région wallonne du 7 octobre 1985 ne viole pas les règles répartitrices de compétences puisqu'il ne déroge ni ne permet de déroger aux conditions générales et sectorielles applicables au déversement des eaux usées.

Par ces motifs,

la Cour dit pour droit :

L'article 9, § 2, du décret de la Région wallonne du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution ne viole pas les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, en vigueur au moment où cette disposition a été adoptée.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 9 février 1995, par le siège précité, dans lequel le juge E. Cerexhe est remplacé, pour le prononcé, par le juge R. Henneuse, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier

Le président,

L. Potoms

M. Melchior