CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 255.190 du 6 décembre 2022

A. 226.529/XIII-8497

En cause : **la société anonyme ECORE BELGIUM**,
ayant élu domicile chez
M^e François TULKENS, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
chaussée de La Hulpe 181/24
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 29 octobre 2018, la société anonyme (SA) Ecore Belgium demande l'annulation de la décision prise le 29 août 2018 par le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire statuant sur son recours introduit contre le projet valant décision du fonctionnaire technique du 27 mars 2018 de modification des conditions particulières relatives aux rejets atmosphériques pour un établissement situé zoning industriel à Aubange.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 27 juin 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 septembre 2022.

M^me^ Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ François Tulkens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Damien Jans, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

3. La SA Ecore Belgium exploite un établissement situé à Aubange, zoning industriel.

Elle dispose notamment d'un permis unique délivré par la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg afin d'exploiter, pour un terme expirant le 28 octobre 2019, un centre de regroupement, broyage et valorisation des métaux.

4. Le 8 novembre 2017, l'Agence wallonne de l'air et du climat (AwAC) transmet au département des Permis et Autorisations un projet de décision visant à modifier et compléter les conditions particulières relatives aux rejets atmosphériques de l'exploitation de la requérante, ainsi qu'un formulaire de demande de modification de ces conditions. L'AwAC invite le fonctionnaire technique à lancer une procédure en ce sens, sur la base de l'article 65 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Le projet de modification mentionne un courrier du 7 juin 2017 du ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement demandant à l'AwAC « de prendre, dans les meilleurs délais, toutes les mesures techniques et juridiques pour limiter la contamination des différents compartiments de l'environnement par les PCBs tout en visant une valeur limite d'émission uniforme par secteur (broyeurs de mitrailles) ».

5. Le 21 décembre 2017, le fonctionnaire technique introduit une demande de modification des conditions particulières d'exploitation relatives aux rejets atmosphériques de l'établissement de la requérante.

6. Le 8 janvier 2018, le fonctionnaire technique indique qu'il a été décidé de ne pas soumettre la demande à enquête publique.

Les avis suivants sont donnés sur la demande :

- le 10 janvier 2018, avis favorable de l'AwAC;
- le 22 janvier 2018, avis favorable conditionnel du département de l'Environnement et de l'Eau.

7. Par un courrier du 12 février 2018, le fonctionnaire technique transmet, à nouveau, le projet de décision au collège communal, informe l'exploitante de la demande de révision et lui indique que le collège communal l'invitera à transmettre ses observations.

Par un courrier simple du 26 février 2018, reçu le 8 mars 2018, le collège communal notifie à la requérante le projet d'arrêté relatif à sa demande.

Le 22 mars 2018, la requérante adresse ses observations au collège communal de Châtelet.

8. Par un courrier du 27 mars 2018, le fonctionnaire technique informe la requérante que le collège communal aurait dû notifier sa décision au plus tard le 15 mars 2018 et qu'à défaut, en application de l'article 65, § 1er, alinéa 8, du décret du 11 mars 1999 précité, son avis du 12 février 2018 vaut décision. Cette décision reprend la proposition de modification de l'AwAC.

9. Par un courrier recommandé du 3 avril 2018, la requérante introduit un recours administratif contre cette décision. Son conseil indique notamment que « dès lors que notre cliente nous consulte *in extremis*, nous nous réservons le droit d'amender ou compléter le recours formé par notre cliente en cours de procédure ». Le recours est complété par un courrier du 23 avril 2018.

10. Le 25 avril 2018, la directrice générale du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, cellule Aménagement-Environnement, émet un avis favorable sur « la demande de permis d'environnement ».

Le 22 mai 2018, l'AwAC remet un avis défavorable sur le recours de la société requérante.

Le 13 juin 2018, l'Institut scientifique de service public (ISSeP) émet un avis sur la proposition de modification des conditions particulières d'exploitation en matière de rejets atmosphériques pour l'établissement de la requérante.

Une enquête publique est organisée par la commune d'Aubange du 21 juin au 5 juillet 2018. Elle ne donne lieu à aucune réclamation.

Le 10 août 2018, le rapport de synthèse du fonctionnaire technique compétent sur recours est transmis au ministre. Ce rapport propose d'accepter la demande de modification, sous réserve de la suppression du paragraphe relatif à « l'exemption du respect des VLE [valeurs limites d'émission] en cas de réponse négative des 3 constructeurs de broyeurs ».

11. Le 29 août 2018, le ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement décide de suivre la proposition du fonctionnaire technique et modifie la décision prise en première instance dans le sens proposé par ce dernier.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

12. Depuis l'adoption de l'acte attaqué, les fonctionnaire technique et délégué ont octroyé à la requérante, le 25 mars 2020, un permis unique pour le renouvellement et l'extension du permis d'environnement pour l'établissement litigieux. Les valeurs limites d'émissions atmosphériques (VLE) pour ce nouveau permis sont identiques à celles fixées par l'acte attaqué. La requérante n'a pas introduit de recours contre ce nouveau permis.

Le permis du 25 mars 2020 a remplacé l'ancien permis modifié par l'acte attaqué dans le cadre du présent recours. Cependant, cet acte a produit des effets depuis son entrée en vigueur jusqu'à l'adoption du nouveau permis, quand bien même seul le délai transitoire a couru pendant le délai de validité du précédent permis. Le nouveau permis ne prévoit d'ailleurs plus de délai transitoire pour l'applicabilité des VLE. Il y a lieu de constater que le recours n'a pas perdu son objet.

Le recours est recevable.

V. Troisième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

13. La requérante prend un moyen, le troisième de la requête, dont la première branche est prise de la violation des articles 4, 5, 6, 7 et 7*bis* du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles 2 à 8 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, des articles D.52 et suivants du Livre I^{er} du Code de l'environnement et de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

En cette première branche, elle fait grief à l'acte attaqué d'imposer des VLE en vue d'uniformiser les normes d'émissions pour tous les broyeurs métalliques wallons, mais sous la forme d'une modification des conditions particulières des exploitations, alors que seule est admissible, en ce cas, l'adoption de conditions sectorielles. Elle souligne que celle-ci est encadrée par davantage de garanties procédurales et que, notamment, un arrêté fixant de telles conditions sectorielles doit être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État et faire l'objet d'une évaluation préalable des incidences sur l'environnement, en application de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Elle considère qu'en recourant à des conditions particulières individuelles plutôt qu'aux conditions sectorielles, l'acte attaqué contourne de manière irrégulière les garanties précitées.

14. Elle rappelle le considérant de l'acte attaqué selon lequel le ministre a demandé, le 7 juin 2017, « de prendre, dans les meilleurs délais, toutes les mesures techniques et juridiques pour limiter la contamination des différents compartiments de l'environnement par les PCBs tout en visant une valeur limite d'émission par secteur (broyeurs de mitrailles) » et que l'acte attaqué confirme qu'il s'inscrit dans le cadre d'une politique générale visant à modifier les conditions particulières quant aux valeurs d'émission applicables à tous les établissements dudit secteur, en mentionnant que « la demande de base émane d'une volonté ministérielle d'harmoniser les rejets et d'avancer dans le domaine de la qualité de l'air ».

Elle insiste sur le fait que l'autorité qui entend ainsi fixer des conditions d'exploitation pour l'ensemble d'un secteur, doit recourir à l'adoption d'un arrêté fixant des conditions sectorielles, en vertu des articles 4 à 7*bis* du décret du

11 mars 1999 précité, dès lors que les conditions particulières ne permettent que de prendre en compte les caractéristiques particulières de l'établissement concerné. À ce propos, elle observe que la motivation de l'acte attaqué et de la décision du fonctionnaire technique qu'il confirme ne contiennent aucun élément spécifique à l'établissement litigieux.

15. En ce qui concerne les garanties procédurales entourant un arrêté qui, par hypothèse, fixe les conditions sectorielles applicables à l'ensemble du secteur, elle insiste sur le fait qu'il s'agit alors d'un arrêté adopté par le Gouvernement wallon et non par le seul ministre, soumis à la consultation de la section de législation du Conseil d'État et à une évaluation préalable de ses incidences sur l'environnement, dans la mesure où il constitue un « plan ou programme » au sens de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 précitée et des articles D.6 et D.52 et suivants du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Prenant appui sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, elle fait valoir que l'évaluation des incidences permet, en effet, de déterminer les conditions sectorielles en pleine connaissance de cause et au public de s'exprimer à un stade précoce de la procédure, en ce compris sur les VLE, que l'absence d'une telle étude entraîne l'irrégularité de l'acte et que la mise en application des conditions d'exploitation établissement par établissement s'apparente à un « saucissonnage » qui contourne cette garantie.

V.2. Thèse de la partie adverse

16. La partie adverse répond que, relevant des établissements visés par la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles et, partant, visée par 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, annexe XXIII, la requérante est soumise à la fois à l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 janvier 2014 déterminant les conditions sectorielles relatives à certaines activités générant des conséquences importantes pour l'environnement et modifiant diverses dispositions en ce qui concerne notamment les émissions industrielles et à l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 déterminant les conditions sectorielles des installations de regroupement ou de tri de déchets métalliques, des installations de regroupement, de tri ou de récupération de pièces de véhicules hors d'usage, des centres de démantèlement, de dépollution des véhicules hors d'usage et des centres de destruction de véhicules hors d'usage et le traitement des métaux ferreux et non ferreux.

Elle en déduit qu'en vertu de l'article 6 du décret du 11 mars 1999 précité, elle pouvait prescrire des conditions particulières d'exploiter, afin de compléter les conditions générales et sectorielles dans le permis d'environnement. Elle observe qu'il n'est pas contesté que ces conditions particulières ne sont pas moins sévères que les conditions générales et sectorielles susvisées et qu'aucune disposition n'interdit de prévenir un grave dommage potentiel pour la santé et l'environnement.

17. Elle renvoie aux articles 6, 14 et 15 de la directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010 précitée, dont elle déduit l'obligation de prévoir, dans les permis, des VLE fondées sur les meilleures techniques disponibles, lesquelles constituent l'instrument adéquat pour prévenir le type de pollution généré par la requérante.

Elle expose qu'en l'espèce, des mesures ont révélé des émissions dangereuses de PCB autour de plusieurs sites de broyeurs, raison pour laquelle le ministre a demandé à son administration de prendre des mesures pour contenir la pollution détectée, conformément à l'article 97*bis* de l'arrêté du 4 juillet 2002 précité. Elle relève qu'à cause et risque identiques, les VLE le sont aussi pour d'autres établissements concernés.

18. Elle fait par ailleurs valoir que l'instruction de la demande de modification des conditions d'exploitation, motivée par le fait que le département de la Police et des Contrôles était dépourvu de moyens d'action pour pallier les désordres constatés dans l'exécution du permis en matière d'émissions atmosphériques, a nécessité l'avis de plusieurs instances, et notamment de l'AwAC qui a relevé « des émissions alarmantes de PCBs » dans plusieurs sites wallons, « plusieurs » ne voulant pas dire tous, et de l'ISSeP qui s'est prononcé spécifiquement sur la demande concernant l'exploitation du site d'exploitation de la requérante.

Elle estime que la lettre du 7 juin 2017 du ministre a invité l'AwAC à « viser » une VLE uniforme par secteur, ce qui ne veut pas dire que le but doit être atteint immédiatement, ni forcément, par des conditions sectorielles.

Elle cite de la jurisprudence qui, à son estime, confirme sa thèse, concluant qu'à la différence des affaires jugées dans les arrêts cités, « le Gouvernement de la partie adverse n'estime pas que les conditions générales ne sont pas adaptées à l'exploitation des broyeurs pour lesquels des valeurs limites d'émission sont imposées » et qu'en l'occurrence, il a arrêté des conditions sectorielles, telles que visées ci-dessus.

19. Elle souligne qu'en l'espèce, l'acte attaqué constitue bien un acte individuel et non réglementaire, qu'il ne devait donc pas faire l'objet d'un avis de la section de législation du Conseil d'État et que la modification des conditions particulières relève bien de la compétence du ministre et non du Gouvernement. Elle ajoute que, pour la même raison, la directive 2001/42/CE précitée ne pourrait s'appliquer.

Elle conteste que la jurisprudence citée par la requérante soit comparable à la présente affaire dès lors que le degré et la nature de l'arrêté alors concerné sont différents de l'acte attaqué, lequel ne vise qu'à imposer des VLE des broyeurs de métaux, « aisément respectées par d'autres broyeurs en Région wallonne ».

Elle expose que la requérante n'a pas contesté, à l'époque, les conditions particulières d'exploiter contenues initialement dans son permis, qu'elle n'a pas soutenu qu'elles devaient être de nature réglementaire ni qu'elles constituaient un plan ou programme au regard de la directive 2001/42/CE précitée, qu'elle est invitée à mettre en place un dispositif d'abattement pour obtenir des résultats acceptables et constants, respectant comme d'autres les valeurs limites fixées et que les conditions particulières ne constituent donc pas un plan, « pour ne pas être un cadre dans lequel doivent être appréciées les demandes de décision individuelle ».

Elle ajoute qu'au demeurant, l'acte attaqué ne pourrait avoir aucune incidence notable sur l'environnement, « sinon une incidence extrêmement positive ».

V.3. Mémoire en réplique

20. La requérante réplique qu'elle ne conteste pas la compétence de la partie adverse à adopter des conditions particulières d'exploitation mais que le grief porte sur l'usage de ce pouvoir en violation des conditions prévues à cet effet. Elle insiste sur le fait qu'en l'espèce, ce sont bien les mêmes VLE qui ont été imposées pour l'ensemble du secteur des broyeurs métalliques et que la demande du ministre constitue la reconnaissance même d'un objectif d'uniformisation des normes d'émission pour l'ensemble du secteur.

Elle observe que l'acte attaqué ne fait pas formellement référence à l'article 97*bis* de l'arrêté du 4 juillet 2002 précité et qu'en tout état de cause, cette référence n'est pas justifiée, dès lors que la partie adverse ne démontre pas que les conditions particulières litigieuses sont imposées sur la base d'une des hypothèses visées par cette disposition et qu'en effet, l'acte attaqué intervient en raison d'un manque de moyens d'action du département de la Police et des Contrôles et non

suite, notamment, au constat que « la pollution causée par l'établissement est telle qu'il convient de réviser les valeurs limites d'émission existantes d'une autorisation ou d'inclure de nouvelles valeurs limites d'émission ».

21. En ce qui concerne le motif relatif au manque de moyens d'action susvisé, elle considère que l'affirmation selon laquelle « des émissions alarmantes de PCBs ont été mesurées au rejet à l'atmosphère de plusieurs broyeurs » n'est étayée par aucun élément probant et qu'en tant qu'il s'agirait de « pallier les désordres constatés dans l'exécution du permis en matière d'émissions atmosphériques liées à l'utilisation des broyeurs », cela indique plutôt que ce n'est pas tant le niveau existant des VLE mais la bonne exécution des conditions existantes du permis qui pose problème. Elle conclut que la motivation de l'acte attaqué est contradictoire et lacunaire.

Elle estime que la partie adverse échoue à démontrer que l'acte attaqué ne contient pas de conditions sectorielles, que celle-ci ne peut pas ignorer que le recours aux conditions particulières plutôt qu'aux conditions sectorielles la prive de certaines garanties procédurales et que prétendre que l'acte attaqué ne peut avoir qu'une « incidence extrêmement positive » ne pallie pas l'absence d'évaluation des incidences qui est de nature à léser les intérêts des broyeurs de déchets métalliques.

V.4. Examen

22. L'article 4, alinéa 1er, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement dispose comme il suit :

« Le Gouvernement arrête les conditions générales, sectorielles ou intégrales en vue d'atteindre les objectifs visés à l'article 2. Elles ont valeur réglementaire ».

L'article 5, § 2, du même décret, alors applicable, prévoit ce qui suit :

« Les conditions sectorielles s'appliquent aux installations et activités d'un secteur économique, territorial ou dans lequel un risque particulier apparaît ou peut apparaître.

Les secteurs sont désignés par le Gouvernement. Il peut aussi limiter ou interdire la présence d'installations ou d'activités déterminées à certains endroits pour des raisons liées à la protection de l'homme ou de l'environnement.

[…] ».

L'article 6, alinéa 1er, du même décret, prévoit que « [l]'autorité compétente peut prescrire des conditions particulières qui complètent les conditions générales et sectorielles dans le permis d'environnement. Ces conditions

particulières ne peuvent être moins sévères que les conditions générales et sectorielles sauf dans les cas et limites arrêtés par ces dernières ».

Par ailleurs, l'article 65, § 1er, du même décret du 11 mars 1999 dispose notamment comme il suit :

« L'autorité compétente, pour délivrer le permis d'environnement en première instance, peut, sur avis du fonctionnaire technique et des instances désignées par le Gouvernement, compléter ou modifier les conditions particulières d'exploitation :

1° si elle constate que ces conditions ne sont plus appropriées pour éviter, réduire les dangers, nuisances ou inconvénients visés à l'article 2 ou y remédier;

2° si cela est nécessaire, pour assurer le respect des normes d'immission fixées par le Gouvernement ».

23. L'acte attaqué, qui reproduit l'avis de l'AwAC, contient notamment les considérations suivantes :

« [L]es émissions de PCB des six broyeurs [installés en Wallonie] représentent à elles seules de l'ordre de 10 fois plus de PCB totaux que l'ensemble des autres sources identifiées en Belgique.

[...]

En conclusion, même si l'hétérogénéité des déchets entrant dans les broyeurs par rapport aux prélèvements de mesure peut amener des variations importantes des estimations, les résultats apparaissent inquiétants et justifient amplement une révision des conditions particulières et un renforcement de la surveillance.

Compte tenu de cet impact majeur des broyeurs, l'imposition de normes concernant les émissions de PCB, substances hautement toxiques, est considérée comme parfaitement proportionnée ».

Par ailleurs, il contient le motif propre suivant, en réponse au recours administratif de la requérante :

« Considérant que, depuis l'entrée en vigueur du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, le Gouvernement wallon a adopté un nombre considérable de conditions sectorielles; que la rédaction et l'adoption de conditions sectorielles est un processus très long prenant souvent, pour chaque arrêté du Gouvernement, plusieurs années; que ce travail est toujours en cours et le sera d'ailleurs encore pendant plusieurs années; qu'il ne saurait dès lors être reproché au Gouvernement wallon de ne pas avoir adopté des conditions sectorielles pour toutes les installations et activités de classe 1 ou 2 visées à l'annexe 1 de l'arrêté du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées; qu'à défaut de telles conditions dans un secteur déterminé, l'autorité compétente, ayant à statuer à propos d'un établissement, a le devoir de lui imposer des conditions particulières visant à limiter les nuisances qui, sans le respect de ces limites, risquerait d'occasionner une charge inacceptable pour l'environnement; que, par ailleurs, il est conforme au principe de bonne administration que les mêmes conditions particulières soient imposées à des établissements se trouvant dans des situations

comparables; que la légalité de la décision de l'autorité compétente pourrait même être mise en cause si une différence de traitement injustifiée était établie entre divers établissements occasionnant des nuisances comparables; que l'instruction donnée par le ministre en date du 7 juin 2017 s'inscrit dans cette logique et n'est donc pas critiquable ».

Le considérant final de l'acte attaqué confirme, quant à lui, que « la demande de base émane d'une volonté ministérielle d'harmoniser les rejets et d'avancer dans le domaine de la qualité de l'air ».

24. Les travaux préparatoires du décret du 11 mars 1999 précité expliquent notamment ce qui suit :

« L'article 4 contient une habilitation pour permettre au Gouvernement d'arrêter les conditions générales, sectorielles ou intégrales en vue d'atteindre les objectifs du décret. Ces conditions ont valeur réglementaire. Il s'agit là d'une nouveauté par rapport au R.G.P.T. L'idée essentielle est de permettre au Gouvernement d'élaborer, par voie générale, des conditions d'exploitation "type" qui s'appliqueraient d'office à toutes les installations d'une certaine catégorie (normes sectorielles), ou même d'office à toutes les installations classées (normes générales). Leur but n'est toutefois pas de remplacer les conditions spécifiques d'exploitation que l'autorité compétente peut imposer dans le permis. Les normes générales et sectorielles ne réglementent qu'un ou plusieurs aspects des nuisances susceptibles d'être provoquées (ex: fixation de normes d'émission de plomb dans l'atmosphère, conditions générales de rejets d'eaux usées en eaux de surface...), ou des modalités procédurales liées à la demande d'autorisation ou à son régime. Pour les autres aspects, une appréciation individuelle peut s'avérer nécessaire et celle-ci se traduira dans les conditions spécifiques imposées à l'occasion de la délivrance du permis. En outre, l'autorité compétente a le pouvoir de déroger dans les limites fixées à l'article 6 aux conditions générales et sectorielles.

L'existence de conditions générales et sectorielles simplifie la tâche de l'autorité compétente; les conditions fixées par le Gouvernement s'appliquent directement à tous les établissements visés par l'arrêté, l'autorité n'a plus à répéter ces conditions "type" dans chaque acte d'autorisation. Naturellement, l'autorité ne perd pas son pouvoir d'appréciation (celui-ci est seulement limité). Le Gouvernement intervient par voie générale, l'autorité qui délivre le permis doit prendre en considération les circonstances individuelles liées à un projet précis » (*Doc. Parl.*, Parl. wal., sess.1997-1998, n° 392/1, pp. 9-10).

Il ressort de cet extrait qu'il est permis au Gouvernement de décider d'élaborer des conditions d'exploitation s'appliquant d'office à toutes les installations d'un certain secteur mais que cela ne remplace pas les conditions spécifiques d'exploitation que l'autorité compétente peut imposer dans le permis. Comme l'indique l'acte attaqué, en l'absence de disposition expresse contraire, le choix est laissé à l'autorité de « procéder de manière générale ou individuelle », sa volonté fût-elle d'établir des valeurs limites d'émission pour tous les broyeurs de mitraille, « d'une manière non discriminatoire ». Ce choix a inévitablement pour effet que les garanties liées à l'adoption d'un acte individuel ou d'un règlement ne sont pas identiques, sans que cette différence conduise, en soi, à l'irrégularité des actes adoptés selon l'une ou l'autre voie.

25. L'article D.53, § 1er, alinéa 1er, du Code de l'environnement, alors applicable, soumet à évaluation des incidences sur l'environnement les « plans et programmes ainsi que leurs modifications dont la liste I est établie par le Gouvernement », qui :

« 1° sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des sols, des télécommunications, du tourisme et définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets repris dans la liste établie en vertu de l'article 66, § 2, pourra être autorisée à l'avenir;

2° sont soumis à une évaluation en vertu de l'article 29 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature ».

L'alinéa 2 de la même disposition énonce ce qui suit :

« Lorsqu'un plan ou un programme visé à l'alinéa 1er détermine l'utilisation de petites zones au niveau local ou constitue des modifications mineures des plans et programmes visés à l'alinéa 1 ou ne définit pas le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets repris dans la liste établie en vertu de l'article 66, § 2, pourra être autorisée à l'avenir, et que son auteur estime que ce plan ou ce programme n'est pas susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement, il peut demander au Gouvernement que ce plan ou ce programme soit exempté de l'évaluation des incidences sur l'environnement. L'auteur du plan ou du programme justifie sa demande par rapport aux critères permettant de déterminer l'ampleur probable des incidences, visés à l'article 54 ».

Le paragraphe 2 de la même disposition vise « [l]es plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 1er, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir, [qui] sont soumis à évaluation des incidences sur l'environnement, quand ils sont susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement ».

L'article 6, 13°, du livre Ier du Code de l'environnement définit comme il suit les « plans et programmes » :

« décisions, à l'exclusion de celles visées au CoDT, ainsi que leurs modifications, ayant pour objet de déterminer soit une suite ordonnée d'actions ou d'opérations envisagées pour atteindre un ou plusieurs buts spécifiques en rapport avec la qualité de l'environnement, soit la destination ou le régime de protection d'une ou plusieurs zones ou d'un site notamment afin de définir le cadre dans lequel peut y être autorisée la mise en œuvre d'activités déterminées, et qui :

a. sont élaborées et/ou adoptées par une autorité au niveau régional ou local, ou élaborées par une autorité en vue de leur adoption par le Parlement ou par le Gouvernement wallon;

b. et sont prévues par des dispositions décrétales, réglementaires ou administratives ».

Ces dispositions transposent, en droit wallon, la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Selon l'arrêt C-290/15 du 27 octobre 2016 de la Cour de justice de l'Union européenne, « la notion de "plans et programmes" se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».

26. En l'espèce, aux termes de l'acte attaqué, l'objet de la demande du fonctionnaire technique est une « demande de révision des conditions particulières d'exploitation relatives aux émissions atmosphériques du site d'exploitation de la S.A. ECORE BELGIUM, suite à la demande datée du 7 juin 2017 du Ministre Carlo Di Antonio à l'AwAC "de prendre, dans les meilleurs délais, toutes les mesures techniques et juridiques pour limiter la contamination des différents compartiments de l'environnement par les PCBs tout en visant une valeur limite d'émission uniforme par secteur (broyeurs de mitrailles)" ». L'acte attaqué vise et reproduit également la motivation de cette demande, libellée comme il suit :

> « Des émissions alarmantes de PCBs ont été mesurées au rejet à l'atmosphère de plusieurs broyeurs de mitrailles wallons. Des mesures doivent être prises pour réduire ses émissions. Cela passe notamment par le renforcement et le comblement des lacunes des conditions particulières inscrites dans les autorisations existantes ».

L'acte attaqué accueille cette demande, en confirmant la décision prise en première instance sous réserve de la suppression du paragraphe relatif à « l'exemption du respect des valeurs-limites d'émission (VLE) en cas de réponse négative des trois constructeurs de broyeurs ». Une telle décision relative à une modification des conditions d'exploitation particulières relatives au site de la SA Ecore Belgium ne relève manifestement pas de la notion de « plans et programmes ».

27. Par ailleurs, l'acte attaqué indique, en son considérant final, que « le fonctionnaire technique s'en remet à l'avis de l'AwAC, instance compétente de la Région wallonne en matière de qualité de l'air; que la demande de base émane d'une volonté ministérielle d'harmoniser les rejets et d'avance dans le domaine de la qualité de l'air; que l'avis du fonctionnaire technique sur recours rejoint l'avis de la décision querellée et que la décision de première instance peut être confirmée ».

L'avis de l'AwAC, reproduit dans le corps de l'acte attaqué, contient les passages suivants :

« [L]es conditions du permis (en particulier les valeurs limites d'émissions relatives aux poussières, métaux, amiante, Carbone Organique Total (COT), benzo(a)pyrène, PCDD/F + PCB "*dioxin like*", phtalates, PCB totaux et PBDE) sont justifiées car elles poursuivent un objectif légitime, nécessaire et proportionné.

[…]

Caractère alarmant des émissions des broyeurs

Concernant les retombées à l'immission, des mesures autour d'un broyeur wallon dépassent d'un facteur 2 à 25 pour les PCBs totaux et d'un facteur de 6 à 79 pour le PCB 126 (le plus toxique des *dioxin like*!), les critères de qualité ont été déterminés conjointement par l'AwAC et le Service de Toxicologie de l'Université de Liège. Ceci est préoccupant vu le caractère persistant des PCB dans l'environnement et leur bioaccumulation dans des chaînes alimentaires.

D'autre part, selon l'inventaire soumis par la Belgique dans le cadre de la convention LRTAP (http://cdr.eionet.europa.eu/be/un/clrtap/inventories/envwowjkg/LRTAP2018_BE.xlsx/manage_document), les émissions totales de la Belgique (hors broyeurs) s'élèvent à 5,9 kg de PCBs totaux en 2016.

Les émissions annuelles du transport routier ne sont pas estimées dans ce rapport, mais peuvent être évaluées à environ 6 kg/an pour la Belgique (et environ 2 kg/an pour la Wallonie) sur la base des facteurs d'émission issus d'une étude danoise récente de l'Université d'Aarhus.

Les émissions totales de PCB en Belgique (hors broyeurs), sont ainsi estimées à environ 12 kg en 2016.

En comparaison, les émissions totales des six broyeurs installés en Wallonie, tels qu'estimées et déclarées officiellement sur le site E-PRTR (*European Pollutants Release and Transfer Register* https://prtr.ec.europa.eu/#/facilitylevels), sur la base des mesures disponibles, s'élèvent en 2016 à environ 132 kg.

Selon ce site officiel, les émissions de PCB des six broyeurs représentent à elles seules de l'ordre de 10 fois plus de PCB totaux que l'ensemble des autres sources identifiées en Belgique.

Les émissions de PCB totaux du secteur doivent aussi être mises en perspective avec le seuil de déclaration PRTR de 100 g/an correspondant à une émission déjà très significative de ces toxiques.

Avec des émissions de l'ordre de 132 kg/an en 2016, les broyeurs de mitraille peuvent donc être considérés comme un émetteur important de PCB et il y a donc lieu de prendre des mesures pour limiter leurs émissions à l'atmosphère.

En conclusion, même si l'hétérogénéité des déchets entrant dans les broyeurs par rapport aux prélèvements de mesure peut amener des variations importantes des estimations, les résultats apparaissent inquiétants et justifient amplement une révision des conditions particulières et un renforcement de la surveillance.

Compte tenu de l'impact majeur des broyeurs, l'imposition de normes concernant les émissions de PCB, substances hautement toxiques, est considérée comme parfaitement proportionnée.

Faisabilité technique concernant les normes imposées

[…]

Sur la base des mesures réalisées par SGS le 19 avril 2017 à l'émission du broyeur de la société KEYSER, on constate que seule la concentration en PCB totaux dépasse la valeur limite d'émission proposée dans le cadre de la révision particulière des permis des broyeurs, vu que cette installation n'est pas adéquatement équipée pour les abattre. Par contre, toutes les autres valeurs limites d'émission, identiques à celles préconisées pour ECORE, sont largement respectées. Ceci démontre que les valeurs limites d'émission relatives aux poussières, métaux, amiante, Carbone Organique Total (COT), benzo(a)pyrène, PCDD/F + PCB "*dioxin like*", phtalates et PBDE peuvent être respectées dans une activité identique à celle d'ECORE.

[…]

Pour les PCB totaux, la valeur mesurée chez KEYSER est de 667 ng/Nm³, ce qui se situe dans l'ordre de grandeur de la valeur limite d'émission fixée (à savoir 100 ng/Nm³). Le fabricant John Zink (fournisseur d'oxydateurs thermiques) a attesté par *mail* à l'AwAC qu'un oxydateur thermique correctement conçu peut respecter la valeur limite d'émission pour les PCB totaux de 100 ng/Nm³ en partant d'une concentration de 179 µg/Nm³, qui est actuellement la valeur la plus élevée mesurée à l'émission d'un broyeur wallon (pas ECORE) jusqu'à présent ».

28. Si le Conseil d'État est, sous réserve d'une appréciation manifestement déraisonnable, sans compétence pour censurer la sévérité alléguée de nouvelles conditions particulières d'exploitation, il entre bien dans ses missions de vérifier qu'à cette occasion, les risques d'exploitation ont été appréciés à leur juste mesure.

Lorsque, comme c'est le cas dans l'hypothèse visée à l'article 65, § 1er, alinéa 1er, 2°, du décret du 11 mars 1999, les conditions particulières d'exploitation sont déterminées en fonction de normes de nature réglementaire précises, l'existence de celles-ci justifie l'adoption de ces nouvelles conditions et l'appréciation concrète des risques d'exploitation revêt une importance secondaire.

Lorsqu'en revanche, il est fait le choix de ne pas recourir à l'instrument réglementaire tout en imposant les mêmes conditions à un secteur déterminé par la voie de conditions particulières, il résulte de la nature de celles-ci que l'autorité ne peut les adopter régulièrement qu'après s'être assurée qu'elles sont bien adaptées à l'exploitation en question. S'il n'est pas exclu que des conditions particulières d'exploitation puissent être imposées à un établissement sur la base d'une analyse portant sur une exploitation du même type que le sien, il convient, à tout le moins, que la lecture de l'acte attaqué permette de comprendre les raisons pour lesquelles son auteur a pu estimer qu'une telle transposition était justifiée.

Si l'autorité n'entend pas apprécier concrètement les risques d'une exploitation donnée, il lui appartient de suivre la voie réglementaire.

29. En l'espèce, il ne résulte pas de la lecture de l'acte attaqué ou du dossier administratif qu'au moment d'adopter les conditions litigieuses, son auteur disposait d'une étude pertinente portant spécifiquement sur le site d'exploitation de la partie requérante, l'objectif du ministre étant d'imposer des VLE uniformes par secteur.

L'avis de l'AwAC reproduit dans l'acte attaqué fait apparaître que la détermination des conditions litigieuses repose, avant tout, sur une étude réalisée le 19 avril 2017 sur le broyeur métallique exploité par la société Keyser.

Les motifs qui permettent à l'AwAC de généraliser les enseignements de l'étude relative au broyeur métallique de la société Keyser en les transformant en conditions particulières pour la société requérante ne sont pas suffisants dès lors que l'AwAC indique notamment que « même si l'hétérogénéité des déchets entrant dans les broyeurs par rapport aux prélèvements de mesure peut amener des variations importantes des estimations, les résultats apparaissent inquiétants et justifient amplement une révision des conditions particulières et un renforcement de la surveillance », reconnaissant par là une variable importante – l'hétérogénéité des déchets entrants – qui n'a pas été prise en compte *in concreto* pour l'exploitation de la requérante et qui peut cependant amener des variations importantes des émissions estimées.

30. En définitive, les motifs de l'acte attaqué ne révèlent pas qu'au moment de statuer, l'autorité connaissait l'importance des émissions causées par l'installation de la requérante, de sorte qu'elle n'a pu apprécier concrètement les risques de cette exploitation. S'il est vrai qu'une étude a identifié la teneur des émissions – ou de certaines d'entre elles – issues du broyeur exploité par la société Keyser, la lecture des motifs de l'acte attaqué ne permet pas de vérifier que son auteur a bien considéré que les résultats de cette étude étaient transposables au broyeur de la requérante et qu'il était pertinent, eu égard à ses spécificités, d'imposer à cette dernière les conditions prescrites à la société Keyser.

À défaut d'évaluation concrète de la situation de la requérante et en l'absence de motifs pertinents permettant de justifier la comparaison établie avec le broyeur de la société Keyser, la motivation de l'acte attaqué est inadéquate, l'imposition de conditions particulières d'exploitation n'étant pas un acte abstrait, impersonnel et à vocation générale.

Dans cette mesure, la première branche du troisième moyen est fondée.

VI. Autres moyens

31. La seconde branche du troisième moyen et les autres moyens, à les supposer fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure

32. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure au taux de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Est annulée la décision prise le 29 août 2018 par le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire statuant sur son recours introduit contre le projet valant décision du fonctionnaire technique du 27 mars 2018 de modification des conditions particulières relatives aux rejets atmosphériques pour un établissement situé zoning industriel à Aubange.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le 6 décembre 2022, par :

Colette Debroux,	président de chambre,
Anne-Françoise Bolly,	président de chambre,
Luc Donnay,	conseiller d'État,

Louise Ernoux-Neufcoeur, greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur Colette Debroux