

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 34.910/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne, le 17 février 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant conditions sectorielles relatives aux installations d'incinération et de co-incinération de déchets", a donné le 20 février 2003 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"(...), vu l'urgence motivée par la circonstance qu'il convient de faire entrer en vigueur au plus vite l'arrêté portant conditions sectorielles relatives aux installations d'incinération et de co-incinération de déchets pour assurer la transposition de la directive 2000/76/CE dès lors que le délai de transposition de cette directive «marché intérieur» a expiré le 28 décembre 2002, qu'une mise en demeure a été envoyée par la Commission européenne le 22 janvier 2003 laissant à la Belgique et donc à la Région wallonne deux mois pour lui répondre, considérant que le Gouvernement wallon a sollicité le 24 décembre dernier l'avis du Conseil d'Etat dans un délai d'un mois sur l'avant-projet d'arrêté susmentionné qui transpose ladite directive, vu qu'à ce jour soit plus d'un mois après la demande d'avis conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat cet avis n'a toujours pas été rendu, le Gouvernement wallon m'a chargé de solliciter à nouveau l'avis de votre Haut Conseil dans un délai ne dépassant trois jours."

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Le projet ainsi examiné appelle les observations ci-après.

.../...

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'arrêté en projet se donne pour objet de fixer les conditions sectorielles relatives aux installations d'incinération et de co-incinération de déchets. Ce faisant, il entend transposer la directive 2000/76/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2000 sur l'incinération des déchets.

Aux termes de son article 3, alinéa 1^{er}, le projet examiné s'applique "aux installations d'incinération de déchets et aux installations de co-incinération de déchets visées à la rubrique 90.24 de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidence et des installations et activités classées, ainsi qu'aux installations visées par le décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation des terrils".

En bref, il s'agit donc d'arrêter des conditions d'exploitation déterminées, applicables tant à des installations classées soumises au décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement qu'à celles visées par le décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation des terrils.

Le Gouvernement trouve dans l'article 4 du décret précité du 11 mars 1999 une habilitation pour arrêter les conditions sectorielles applicables aux installations qui sont classées en vertu dudit décret.

Il reste toutefois que l'exploitation de terrils n'est pas une installation classée au sens de ce décret ⁽¹⁾. Par conséquent, en tant qu'il fixe les conditions d'exploitation des installations visées par le décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation des terrils, l'arrêté en projet ne trouve pas de fondement légal dans le décret du 11 mars 1999.

⁽¹⁾ Certes, "l'exploitation de terrils si le site d'exploitation a une superficie supérieure à 15 ha" constitue la rubrique 10.90.05 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. Toutefois, si ces installations figurent audit arrêté, c'est au titre de projet soumis à étude d'incidences, et non en qualité d'installation classées au sens du décret du 11 mars 1999.

Il ne trouve pas plus sa base légale dans le décret du 9 mai 1985, pourtant spécifique aux terrils, puisque celui-ci n'habilite pas le Gouvernement à fixer, par un arrêté réglementaire, les conditions d'exploitation des installations qu'il vise. Selon l'article 5 du décret du 9 mai 1985, c'est en effet au permis de valorisation lui-même, délivré par le Collège des bourgmestre et échevins, ou sur recours par le Gouvernement, de déterminer, entre autres, les "dispositions relatives à la salubrité et à la sécurité du voisinage" et celles "de nature à sauvegarder l'environnement".

Certes, l'article 60 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets confère au Gouvernement une large habilitation pour arrêter "dans les limites de la compétence de la Région, toute mesure nécessaire en vue de l'exécution des règlements et directives des Communautés européennes en matière de déchets".

L'arrêté en projet qui, selon la note au Gouvernement du 10 février 2003 "se cantonne" à transposer la directive 2000/76/CE précitée, trouve-t-il dès lors un fondement légal suffisant dans l'article 60 précité ?

Cette question doit recevoir une réponse négative.

En effet, l'habilitation ainsi donnée au Gouvernement ne joue pas - et ne saurait jouer - dans des matières régies spécifiquement par des dispositions de nature législative autres que celles du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets.

L'arrêté en projet qui vise des installations dont l'exploitation est spécialement réglée, selon le cas, par le décret du 9 mai 1985 ou par celui du 11 mars 1999, ne saurait donc trouver son fondement légal dans l'article 60 du décret du 27 juin 1996 ⁽²⁾.

En tant qu'il a trait aux installations visées par le décret précité du 9 mai 1985, l'arrêté en projet est donc dépourvu de fondement légal.

⁽²⁾ Du reste, le Gouvernement n'a pas procédé à la consultation préalable de la Commission des déchets, consultation obligatoire avant l'adoption de tout arrêté pris en exécution du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets (voy. article 33, §§ 2 à 4, de ce décret)

2. L'arrêté en projet permet l'octroi de dérogations à diverses des prescriptions qu'il contient.

Le Gouvernement doit, à cette occasion, respecter les règles auxquelles l'article 6 du décret du 11 mars 1999 soumet l'octroi de dérogations à des conditions sectorielles.

A ce propos, il échet de rappeler que, selon l'article 6, alinéa 1^{er}, seconde phrase, du décret du 11 mars 1999, des dérogations à des conditions sectorielles peuvent seulement être accordées "dans les cas et limites arrêtés par ces dernières".

L'alinéa 2 du même article ajoute que, "en cas de dérogation, le résultat escompté pour la protection de l'homme ou de l'environnement doit être au moins équivalent à celui qui serait obtenu s'il n'y avait pas dérogation".

En l'espèce, un certain nombre des dispositions de l'arrêté en projet qui prévoient l'octroi de dérogations sont en défaut de déterminer à tout le moins les limites dans lesquelles celles-ci peuvent être admises : ainsi en va-t-il des dérogations prévues aux articles 12, 18, et 38, c) ainsi qu'à l'annexe II, point II.1.2.C.

Deux des dispositions qui viennent d'être citées, en l'occurrence les articles 12 et 18, soumettent l'octroi de la dérogation qu'elles envisagent à la condition que "les exigences du présent arrêté soient respectées". Cette mention ne suffit pas à spécifier les limites que requiert l'article 6, alinéa 1^{er}, seconde phrase, du décret du 11 mars 1999, puisque, à bien la comprendre, elle n'a d'autre objet que de réitérer les exigences fixées par les autres dispositions de l'arrêté en projet.

3. La méconnaissance des prescriptions fixées par l'arrêté en projet est un fait constitutif d'infraction.

En vertu du principe de la légalité des incriminations, principe résultant de l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les faits érigés en infraction doivent être définis en des termes suffisamment clairs, précis et prévisibles pour permettre aux justiciables de savoir à l'avance quels actes ou omissions engagent leur responsabilité pénale.

Tel n'est pas le cas de plusieurs des dispositions que contient l'arrêté en projet, en particulier les dispositions suivantes :

a) L'article 8, qui prévoit, de manière très large que "l'exploitant de l'installation d'incinération ou de co-incinération prend toutes les précautions nécessaires en ce qui concerne la livraison et la réception des déchets dans le but de prévenir ou de limiter dans toute la mesure du possible les effets négatifs sur l'environnement, en particulier la pollution de l'air, du sol, des eaux de surface et des eaux souterraines, ainsi que les odeurs et le bruit et les risques directs pour la santé des personnes";

b) L'article 10, b), qui impose à l'exploitant de disposer d'informations relatives à la composition physique et, "dans la mesure de ce qui est faisable", chimique des déchets ainsi que de "toutes les autres informations permettant de juger s'ils sont aptes à subir le traitement d'incinération prévu";

c) L'article 11, b), qui impose certaines obligations à l'exploitant "sauf si cela n'est pas approprié" et "dans la mesure du possible avant le déchargement";

d) L'article 13 qui impose notamment l'emploi de "techniques appropriées de prétraitement des déchets (...), si nécessaire";

e) L'article 19, qui prévoit que les installations d'incinération et de co-incinération sont conçues, équipées, construites et exploitées "de manière à éviter le rejet dans l'atmosphère d'émissions entraînant une pollution atmosphérique importante" et que les gaz d'échappement "doivent être rejetés de manière contrôlée, par une cheminée dont la hauteur est calculée de manière à préserver la santé des personnes et de l'environnement";

.../...

f) L'article 22, qui impose à l'exploitant de veiller "dans la mesure du possible", à ce que les déchets d'activités de soins à risques infectieux soient introduits directement dans le four;

g) L'article 26, qui dispose que le rejet en milieu aquatique des eaux usées résultant de l'épuration de gaz d'échappement est limité "dans toute la mesure de ce qui est faisable";

h) L'article 30, qui prévoit, en son alinéa 1^{er}, que la quantité et la nocivité des résidus "sont réduits au minimum" et, en son alinéa 2, que le transport et le stockage intermédiaire des résidus secs à l'état de poussières sont effectués "de manière à éviter leur dispersion dans l'environnement";

i) L'article 31, selon lequel "l'exploitant installe ou fait installer un équipement de mesure et utilise des techniques afin de surveiller les paramètres, les conditions, et les concentrations massiques qui sont pertinents pour le procédé d'incinération ou de co-incinération";

j) L'annexe III, point 2, qui ne précise pas les critères permettant de déterminer les "normes nationales ou internationales garantissant l'obtention de données de qualité scientifique équivalente (aux normes CEN et/ou ISO)".

Ces dispositions doivent être complétées et précisées afin de satisfaire aux exigences des normes internationales et internes précitées.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

L'arrêté en projet trouve son fondement légal dans diverses dispositions du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Il ne trouve pas, par contre, de base légale dans le décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation des terrils, ni dans le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets.

La mention de ces deux derniers décrets sera donc omise du préambule.

.../...

Dispositif

Article 2

1. Sous le couvert de la définition donnée à la notion de "déchet dangereux", l'article 2, 2), de l'arrêté en projet contient une phrase incidente rédigée en ce sens qu'elle exclut diverses catégories de déchets du champ d'application de cet arrêté.

Les déchets visés aux lettres a) et b) de cette phrase incidente sont ceux que mentionne l'article 3, 2), de la directive 2000/76/CE, précitée.

Or cette disposition de la directive n'exclut pas purement et simplement les déchets en question du champ d'application de la directive, mais prévoit, de manière plus limitée, que les exigences spécifiques qu'elle contient en matière de déchets dangereux, ne s'appliquent pas à ces catégories de déchets.

La disposition à l'examen doit être revue afin de se conformer à la directive 2000/76/CE précitée.

2. Compte tenu des définitions données à l'article 3, 6), a) et 9) de la directive 2000/76/CE précitée, il convient en outre d'apporter les modifications suivantes à la disposition à l'examen :

a) Au 6), a), il convient d'écrire "le 28 décembre 2002" et non "le 28 décembre 2000".

b) Au 9), il y a lieu d'insérer le mot "périodes" entre les mots "plusieurs" et "données".

Article 4

La disposition à l'examen prévoit que le permis veille à garantir le respect de quatre conditions identiques à celles fixées par l'article 4, § 2, de la directive 2000/76/CE.

A cet égard, l'attention doit être attirée sur ce que cette disposition de la directive prévoit non pas que le permis doit garantir le respect desdites conditions, mais que la demande de permis elle-même doit comprendre une description des mesures envisagées pour garantir leur respect.

Or, ni l'arrêté en projet, ni le décret du 11 mars 1999 précité, ni encore 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, ne comportent de disposition relative au contenu de la demande de permis qui soit suffisamment précise pour transposer comme il convient l'article 4, § 2, de la directive 2000/76/CE.

Il appartient dès lors au Gouvernement d'adopter les dispositions que requiert cette transposition. Il serait à cet égard plus adéquat de compléter les dispositions relatives aux demandes de permis qui figurent à l'arrêté précité du 4 juillet 2002 ⁽³⁾, plutôt que de compléter l'arrêté en projet. Ce dernier a en effet pour objet de fixer des conditions sectorielles et non des règles de procédure relatives aux demandes de permis.

Article 6

Compte tenu de l'article 8, § 6, a), de la directive 2000/76/CE, il convient, au e), de remplacer les mots "à l'article 24" par les mots "à l'article 26" et de remplacer les mots "à l'article 25, point a);" par les mots "à l'article 27, point a);".

⁽³⁾ Lors de cette modification, il y aura lieu de veiller, conformément à l'article 21, § 1^{er}, alinéa 2, de la directive 2000/76/CE précitée, à mentionner que celle-ci transpose cette directive.

Article 10

Eu égard à l'article 5, § 3, et § 4, a) de la directive 2000/76/CE, la disposition à l'examen doit être complétée afin de viser également, en son a), les documents et informations exigés par les dispositions législatives ou réglementaires qui, en Région wallonne, opèrent la transposition de la directive 91/689/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux. Ces dispositions législatives ou réglementaires seront énumérées avec précision.

Article 42

L'article 11, § 14, d), de la directive 2000/76/CE, ne se limite pas aux "eaux usées résultant de l'épuration des gaz de combustion". La section de législation n'aperçoit dès lors pas pourquoi l'article 42, d), du projet, qui entend transposer cette disposition de la directive, se limite à cette catégorie d'eaux usées.

Annexe I

Conformément à l'annexe I de la directive 2000/76/CE, à la sixième ligne du tableau, il convient d'écrire "1, 2, 3, 4, 6, 7, 8" et non "1, 2. 3, 4, 6, 7, 8".

Annexe IV

L'auteur du projet s'assurera de ce que le point 1 du tableau de l'annexe IV de l'arrêté en projet transpose parfaitement le point 1 du tableau de l'annexe IV de la directive 2000/76/CE.

OBSERVATION FINALE

L'arrêté en projet doit être complété par des dispositions qui assurent la transposition de l'article 4, § 7 et de l'article 6, § 4, alinéa 3, et § 8, de la directive 2000/76/CE.

A cet égard, et concernant plus spécialement l'article 4, § 7, de la directive 2000/76/CE, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur l'article 64 du décret du 11 mars 1999 précité, qui habilite le Gouvernement à préciser les cas dans lesquels les conditions particulières d'exploitation contenues dans les permis délivrés doivent faire l'objet d'un réexamen, ainsi que, le cas échéant, la périodicité dudit réexamen.

L'arrêté en projet doit être complété par une disposition qui met en oeuvre cette habilitation, afin de satisfaire à l'article 4, § 7, de la directive 2000/76/CE.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

La note du Bureau de coordination a été présentée par Mme A. VAGMAN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS