



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 52.205/4
du 19 novembre 2012

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations d'incinération et de coïncinération de déchets'

Le 10 octobre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de quinze jours ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations d'incinération et de coïncinération de déchets'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 novembre 2012. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 novembre 2012.

*

^(*) Par courriel du 11 octobre 2012.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Selon l'article 8 du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement' (ci-après, le décret du 11 mars 1999), les conditions sectorielles doivent être « fondées sur les meilleures techniques disponibles ». Il appartient au Gouvernement d'être en mesure d'établir qu'il a, en l'espèce, respecté cette règle.

2. 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 certaines dispositions que contient l'arrêté en projet, notamment les dispositions suivantes :

1° l'article 7, § 4, du projet qui impose le prélèvement d'échantillons « sauf si cela n'est pas approprié » et ce, « dans la mesure du possible avant le déchargement » ;

2° l'article 8, § 7, du projet qui, à défaut de l'un des diplômes requis, exige une « attestation justifiant l'expérience en la matière », sans préciser la nature exacte ni la durée de l'expérience requise ;

3° l'article 13 du projet qui impose le recyclage des résidus « directement dans l'installation ou à l'extérieur, selon le cas ».

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

3. Le projet d'arrêté permet l'octroi de dérogations à diverses conditions sectorielles qu'il fixe.

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, en particulier la règle selon laquelle des dérogations à des conditions sectorielles peuvent seulement être accordées « dans les cas et limites arrêtés par ces dernières ».

À ce sujet, il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État, section du contentieux administratif, d'une part, qu'une distinction doit être établie entre la définition des cas dans lesquels des conditions particulières peuvent déroger à des conditions sectorielles et la détermination des limites à respecter dans l'octroi de ces dérogations et, d'autre part, qu'en prévoyant que le Gouvernement fixe les limites dans lesquelles des dérogations peuvent être accordées, le législateur le charge de déterminer l'étendue de celles-ci ¹.

En tenant compte de cette précision, il convient d'observer, à propos du projet d'arrêté, que certaines de ses dispositions sont en défaut de fixer les limites dans lesquelles les dérogations concernées peuvent être admises. Ainsi en va-t-il des dérogations prévues à l'article 7, § 5, du projet et au point 2.3 de la partie 3 de l'annexe.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence ².

4. L'arrêté en projet, spécialement son annexe, fait état de normes CEN et ISO. Il est ainsi fait référence à des normes qui n'ont pas été publiées conformément à l'article 190 de la Constitution et qui ne sont dès lors pas contraignantes pour tous. Si la référence aux normes mentionnées est maintenue, les auteurs du projet devront veiller à ce qu'elles soient accessibles et identifiables.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Il y a lieu de mentionner l'intitulé complet de la directive 2010/75/UE transposée partiellement.

¹ Arrêt A.S.B.L. Inter-Environnement Wallonie, n° 185.629 du 7 août 2008.

² En un sens similaire, voir notamment l'avis 48.098/4 donné le 17 mai 2010 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 octobre 2010 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 portant conditions sectorielles d'exploitation des centres d'enfouissement technique, l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 mars 2004 interdisant la mise en centre d'enfouissement technique de certains déchets, l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et 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'.

Article 5

À l'alinéa 1^{er}, la section de législation n'aperçoit pas la pertinence du renvoi à « l'article 8, paragraphe 4, b) ».

Article 11

À l'alinéa 4, il convient de viser respectivement l'« annexe, partie 3, point 3.1) ou point 3.2) » et « l'annexe, partie 3, point 1) »³.

Article 12

L'article 12, § 2, alinéa 2, du projet, dispose comme suit :

« Lorsque les eaux usées provenant de l'épuration de gaz résiduaux sont traitées en dehors de l'installation d'incinération ou de coïncinération des déchets dans une station d'épuration exclusivement destinée à épurer ce type d'eaux usées, les valeurs limites d'émission fixées en annexe, partie 4, sont appliquées au point où les eaux usées quittent la station d'épuration ».

Tel qu'il est rédigé, le texte en projet peut être compris comme imposant une obligation en dehors du site de l'établissement.

Comme la section de législation l'a souvent rappelé, des conditions sectorielles ne peuvent avoir un tel objet, dès lors que leurs destinataires sont les exploitants des installations classées et qu'elles ont pour objet de régir l'exploitation de ces installations.

Le texte en projet ne peut donc être rédigé comme il l'est. Par contre, rien ne s'oppose à ce qu'il soit rédigé en ce sens qu'une obligation est imposée aux exploitants concernés, qui aurait pour objet de les obliger à s'assurer que lorsque les eaux usées provenant de l'épuration de gaz résiduaux sont traitées en dehors de l'installation d'incinération ou de coïncinération des déchets dans une station d'épuration destinée à épurer ce type d'eaux usées, les valeurs limites fixées en annexe partie 4 sont respectées au point où les eaux usées quittent la station d'épuration.

La disposition à l'examen sera revue en ce sens.

Article 17

1. L'article 17, § 1^{er}, du projet, est, selon les tableaux de transposition communiqués à la section de législation, censé transposer l'article 55, paragraphe 2, de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 'relative

³ L'annexe étant unique, il n'y a pas lieu de la numéroter.

aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution)' (ci-après la directive 2010/75/UE).

Dans cette mesure, l'article 17, § 1^{er}, appelle les observations suivantes.

1.1. L'article 55, paragraphe 2, précité est libellé comme suit :

« Pour les installations d'incinération des déchets ou les installations de coïncinération des déchets dont la capacité nominale est égale ou supérieure à deux tonnes par heure le rapport visé à l'article 72 comprend des informations concernant le fonctionnement et la surveillance de l'installation et fait état du déroulement du processus d'incinération ou de coïncinération, ainsi que des émissions dans l'air et dans l'eau, comparées aux valeurs limites d'émission. Ces informations sont mises à la disposition du public ».

L'article 17, § 1^{er}, du projet prévoit pour sa part, en son alinéa 1^{er}, que :

« Art 17. § 1. Chaque année avant le 31 mars, l'exploitant d'une installation d'incinération ou de coïncinération de déchets non visée par l'annexe 1 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 décembre 2007 instaurant une obligation de notification périodique de données environnementales envoie à l'autorité compétente et au fonctionnaire chargé de la surveillance un rapport ».

Le champ d'application de l'article 17, § 1^{er}, du projet est donc défini différemment du champ d'application de l'article 55, paragraphe 2, précité.

Il revient à l'auteur du projet de s'assurer que le champ d'application de l'article 17, § 1^{er}, du projet, combiné à celui de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 décembre 2007, garantit la transposition effective et complète de l'article 55, paragraphe 2, de la directive 2010/75/UE, compte tenu notamment des données que doit contenir la notification requise par l'arrêté précité du 13 décembre 2007.

1.2. Par ailleurs, afin d'assurer la complète transposition de la disposition de droit européen, l'article 17, § 1^{er}, du projet devrait prévoir que les rapports concernés sont mis à la disposition du public.

2. Selon les tableaux de transposition communiqués à la section de législation, l'article 17, § 2, du projet, est censé transposer l'article 55, paragraphe 3, de la directive 2010/75/UE.

Afin d'assurer la complète transposition de cette disposition, l'article 17, § 2, du projet devrait prévoir que la liste établie par l'administration est mise à la disposition du public.

Annexe

C'est en principe au Gouvernement qu'il appartient de fixer les éventuelles « règles régissant les dérogations » au point 1.5 de la partie 2 et au point 1 de la partie 3 de l'annexe.

Ce pouvoir réglementaire ne peut être confié à l'autorité compétente pour délivrer le permis d'environnement ou le permis mixte.

Aussi, trois possibilités s'offrent au Gouvernement :

- soit il fixe ces règles dans l'arrêté en projet ou son annexe ; dans cette hypothèse, le texte en projet sera complété en conséquence ;

- soit il entend éventuellement fixer ces règles ultérieurement ; dans cette hypothèse, l'alinéa 3 du point 5 de la partie 2 de l'annexe, et l'alinéa 3 du point 1 de la partie 3 de l'annexe seront omis ;

- soit il habilite le ministre à fixer ces règles.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY