



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 55.430/4
du 26 mars 2014

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations de biométhanisation visées par la rubrique 90.23.15 et modifiant 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'

Le 18 février 2014, 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 jusqu'au 1^{er} avril 2014 ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations de biométhanisation visées par la rubrique 90.23.15 et modifiant 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'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 mars 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 mars 2014.

*

(*) Par courriel du 20 février 2014.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

En vertu de l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 'portant exécution du décret du 27 juin 2013 relatif à la stratégie wallonne de développement durable en vue de la mise en place d'une cellule autonome d'avis en développement durable', tout projet d'arrêté réglementaire du Gouvernement en matière d'environnement doit être soumis, pour avis préalable, à la cellule d'avis en développement durable qu'institue cet arrêté. L'article 7, § 4, du même arrêté précise que la demande d'avis doit être introduite « avant la première lecture ». Selon l'article 9 du décret du 27 juin 2013, les avis de la cellule d'avis consistent en « un examen préalable et indépendant de conformité avec le développement durable et les principes directeurs visés par l'article 4 (du même décret) »¹. Enfin, l'article 11 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 dispose comme suit :

« Art. 11. La Cellule remet son avis dans un délai maximum de 10 jours à compter de la réception du dossier, lequel est introduit par le ou les Ministres porteurs du projet de décision concerné.

Le délai peut être prolongé jusqu'à 20 jours maximum en accord avec le(s) Ministre(s) fonctionnel(s) compétent(s).

Dans les cas d'urgence, les Ministres peuvent réclamer une communication de l'avis dans un délai qu'ils déterminent.

En cas d'absence d'avis remis dans les délais fixés, le texte visé pourra être débattu en Gouvernement et poursuivre le processus d'adoption ».

En l'espèce, le projet a été transmis pour avis à la cellule d'avis en développement durable le 5 février 2014. Il était demandé à la cellule de statuer « en urgence », en raison de ce que « ces points seront à l'ordre du jour du Gouvernement du 13 février ». La cellule a indiqué, par courrier du 7 février 2014, qu'il lui était demandé de communiquer son avis « dans un délai de deux jours », qu'elle n'était pas en mesure de remettre des avis effectifs avant le 10 février 2014 et que, par conséquent, l'avant-projet d'arrêté n'a pas pu être examiné.

¹ Les articles 8 et 9 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 apportent encore diverses précisions relatives au contenu des avis de la cellule d'avis en développement durable.

Le document ainsi transmis par la cellule autonome d'avis en développement durable ne peut être tenu pour l'avis requis en vertu de l'article 7, § 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 'portant exécution du décret du 27 juin 2013 relatif à la stratégie wallonne de développement durable en vue de la mise en place d'une cellule autonome d'avis en développement durable' : en effet, il ne s'agit nullement d'un avis, mais d'un constat d'incapacité à rendre l'avis requis, compte tenu notamment de la brièveté du délai dans lequel celui-ci a été sollicité.

En outre, le procédé ici retenu ne peut être considéré comme entrant dans les prévisions des alinéas 3 et 4 de l'article 11 reproduit ci-avant. En effet, le fait qu'un dossier est mis à l'ordre du jour d'une délibération du Gouvernement à une date très rapprochée ne peut, à lui seul, justifier l'urgence qu'il y aurait à recueillir l'avis de la cellule : admettre un tel motif d'urgence reviendrait à permettre au ministre concerné de saisir systématiquement la cellule d'une demande d'avis dans un délai raccourci et de la placer ainsi, dans de très nombreux cas, dans l'impossibilité de donner l'avis ayant l'objet décrit à l'article 9 du décret du décret du 27 juin 2013. Un tel procédé a pour effet de vider de son objet la consultation requise en vertu des dispositions décrétales et réglementaires mentionnées ci-avant et par conséquent, de méconnaître celles-ci.

Au vu de ces circonstances, il ne peut être considéré que la formalité a été régulièrement accomplie.

Le Gouvernement veillera donc à l'accomplissement de la formalité requise ².

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 des articles 58, § 1^{er}, et 77 du décret du 11 mars 1999. Les conditions sectorielles doivent donc consister en des prescriptions directement applicables aux exploitants d'établissements classés qui, s'ils ne les respectent pas, commettent une infraction.

² Voir dans le même sens l'avis 55.462/4 donné le 19 mars 2014 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto'.

En effet, 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 à cet égard pas le cas de certaines dispositions que contient l'arrêté en projet, notamment les dispositions suivantes du projet :

1° l'article 14, § 1^{er}, qui oblige à dimensionner les infrastructures « de manière à éviter tout déversement dans le milieu naturel ». Cette disposition pourrait être complétée en imposant que les conditions particulières arrêtent ce dimensionnement ;

2° l'article 32, alinéa 3, qui prévoit que l'exploitant « prend l'ensemble des moyens à sa disposition » afin que les biomatières ou matières refusées demeurent soit immobilisées » pendant trois heures soit « sont directement évacuées vers un centre de tri ». Il y a lieu d'omettre les mots « l'exploitant prend l'ensemble des moyens à sa disposition afin que » ;

3° l'article 41 qui impose à l'exploitant de prendre « des mesures nécessaires afin de réduire sa consommation d'eau », de réutiliser « autant que possible les eaux résiduaires traitées » et d'utiliser les eaux pluviales ;

4° l'article 43 qui impose à l'exploitant de mettre à jour le schéma des réseaux de collecte des effluents et le plan des égouts après chaque modification « notable de ceux-ci » ;

5° l'article 44, 19°, qui prévoit que les eaux à déverser sont désinfectées quand elles « contiennent des organismes pathogènes dans des proportions telles qu'ils risquent de contaminer dangereusement l'eau réceptrice ». Il convient soit de fixer des valeurs limites, soit d'imposer l'adoption de conditions particulières à cette fin. La seconde phrase de cette disposition pourrait donc être revue en remplaçant « peuvent être fixées » par « sont fixées » ;

6° l'article 45, 11°, selon lequel « les eaux déversées ne peuvent pas dégager des émanations qui dégradent le milieu », ainsi que le 12°, qui prévoit que « les eaux usées ne peuvent contenir de substances susceptibles de provoquer (...) » ;

7° l'article 46, qui prévoit que l'exploitant « prend les mesures nécessaires » pour éliminer, les rejets dans l'atmosphère de toute substance qui pourrait provoquer un danger ou une incommodité par sa nature ou par les quantités rejetées et que les rejets de gaz de combustion dans l'atmosphère se font à une hauteur, une température, une vitesse et dans des conditions « qui garantissent une dispersion efficace », en toutes circonstances, des polluants résiduaires ;

8° l'article 67 prévoit que les méthodes de contrôle peuvent consister en des « méthodes d'analyse alternatives » dont le degré de précision, l'exactitude et la sensibilité sont au moins aussi grands que celles utilisées ou approuvées par le laboratoire de référence conformément à l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 1999 relatif à la mission de laboratoire de référence en matière d'eau, d'air et de déchets de l'Institut scientifique de Service public ». Il conviendrait de préciser les méthodes alternatives admissibles ou les moyens de déterminer comment elles le sont.

Afin de satisfaire aux exigences de normes internationales et internes précitées, les dispositions en projet devraient mieux circonscrire les notions imprécises relevées dans l'énumération qui précède.

3. En son article 78, l'arrêté en projet prévoit que l'arrêté royal du 3 août 1976 'portant le règlement général relatif aux déversements des eaux usées dans les eaux de surface ordinaires' (ci-après l'arrêté royal du 3 août 1976), dans les égouts publics et dans les voies artificielles d'écoulement des eaux pluviales, ne s'applique pas en l'espèce.

Les conditions de déversement des eaux usées domestiques et industrielles en eau de surface, dans les voies artificielles d'écoulement et dans les égouts sont fixées par les dispositions suivantes de l'arrêté en projet, spécialement ses articles 66 à 68.

À cet égard, il ne peut être perdu de vue que les prescriptions de l'arrêté royal du 3 août 1976, qui, à l'origine, ont été prises en exécution de l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 26 mars 1971 'sur la protection des eaux de surface contre la pollution', aujourd'hui abrogé³, trouvent désormais leur fondement légal dans les dispositions du décret du 11 mars 1999 qui habilite le Gouvernement à arrêter des « conditions générales » au sens du chapitre I^{er}, section III, de ce décret.

Or, en vertu de l'article 5, § 2, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999, le Gouvernement ne peut, lorsqu'il arrête des conditions sectorielles, s'écarter de conditions générales, qu'à la condition de motiver cette dérogation.

En l'espèce, le préambule du texte en projet justifie cette dérogation comme suit :

« Considérant que les prescriptions de 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, qui, à l'origine, ont été prises en exécution de l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, aujourd'hui abrogée, trouvent désormais leur fondement légal dans les dispositions du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement qui habilite le Gouvernement à arrêter des conditions générales au sens du chapitre I^{er}, section III, de ce décret

³ Voir l'article 100 du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement'.

Considérant qu'en vertu de l'article 5, § 2, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999, le Gouvernement ne peut, lorsqu'il arrête des conditions sectorielles, s'écarter des conditions générales, qu'à la condition de motiver cette dérogation ;

Considérant, à l'heure actuelle, que certaine disposition de l'arrêté royal du 3 août 1976 ont été reprises par le Livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau (chapitre VI - Règlement général d'assainissement des eaux urbaines résiduaires) pour les eaux usées domestiques et par l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ;

Considérant, enfin, que la non-application de l'arrêté royal du 3 août 1976 permet de limiter le nombre de textes réglementaires applicables à un établissement, répondant ainsi à la volonté du Gouvernement wallon d'adopter un programme de rationalisation et de simplification administrative ; ».

Au vu de cette justification, il apparaît que, plutôt que de déroger dans le texte en projet à l'arrêté royal du 3 août 1976, il serait plus adéquat d'abroger cet arrêté devenu, selon l'auteur du projet, en partie désuet, non pertinent ou inapplicable, quitte à le remplacer par des conditions générales nouvelles adaptées aux exigences techniques et réglementaires actuelles. Une telle solution répondrait, mieux que le procédé dérogatoire mis en œuvre par le texte en projet, à « la volonté du Gouvernement wallon d'adopter un programme de rationalisation et de simplification administrative »⁴.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Le projet d'arrêté trouve son fondement légal dans les articles 3 à 5, 7 à 9, 17 et 83 du décret du 11 mars 1999. Ces diverses dispositions doivent être visées au préambule.

En outre, il convient de viser également l'article 55, § 1^{er}, du même décret si, comme cela semble être le cas en vertu de l'article 69 du projet, le Gouvernement entend prévoir qu'une sûreté doit toujours être fournie en cas d'exploitation d'une installation à laquelle s'applique l'arrêté en projet.

Le préambule sera revu en conséquence.

2. Il convient de mentionner toutes les modifications en vigueur subies par les dispositions qui sont énumérées dans le préambule et qui constituent le fondement légal du projet.

⁴ Voir dans le même sens l'avis 44.353/4 donné le 9 juin 2008 sur projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 septembre 2008 'déterminant les conditions sectorielles relatives aux cabines de peinture'.

DISPOSITIF

Chapitre 1^{er}

L'intitulé du chapitre 1^{er} ne laisse pas penser que ce chapitre contient des définitions, en plus de la fixation du champ d'application des conditions sectorielles.

L'intitulé devrait donc s'écrire « Chapitre 1^{er}. Champ d'application et définitions ».

Article 2

1. Sous le couvert de définitions présentées comme étant destinées à l'application de l'arrêté en projet, le 4°, le 5°, et le 10° définissent, en réalité, des notions utilisées dans la rubrique 90.23.15 de la liste des installations et activités classées qui figure à l'annexe I 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'. Il en va de même, par voie de répercussion, des 2°, 3°, 6° et 13°.

À cette fin, il convient plutôt, de modifier directement l'arrêté du 4 juillet 2002.

En outre, conformément à l'article 3, alinéa 4, seconde phrase, du décret du 11 mars 1999, il appartient au Gouvernement de motiver cette modification.

2. La dernière phrase du 9° assimile à un établissement existant « l'établissement pour lequel une demande de permis a été introduite avant l'entrée en vigueur du présent arrêté ». Cette phrase devrait être complétée comme suit « , lorsque le permis a été octroyé sur la base de cette demande ». À défaut, par exemple, une simple demande suivie d'un refus pourrait avoir pour conséquence d'imposer de considérer l'établissement comme existant, dans l'hypothèse où une nouvelle demande serait ensuite acceptée pour le même établissement.

Le texte en projet ne peut avoir un tel effet.

Articles 25 et 26

L'article 25 autorise le Gouvernement à établir une liste des biomatières admises dans la biométhanisation et des matières admissibles dans le post-traitement. L'article 26 fait référence à la liste établie par le ministre. Il y aura donc lieu de coordonner les deux dispositions et, si telle est l'intention du Gouvernement, de prévoir l'habilitation du ministre à établir cette liste.

Par contre, si la disposition n'a d'autre objet que d'annoncer l'intention du Gouvernement de prendre des dispositions réglementaires, il est rappelé que la simple annonce d'une intention n'a pas sa place dans un texte qui, tel l'arrêté en projet, est destiné à avoir une portée normative⁵.

Article 27

Au paragraphe 4, il y a lieu de préciser que les effluents d'élevages visés sont ceux « admis dans l'installation de biométhanisation ».

Article 31

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

Or, 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 que l'obligation porte non pas « avant » mais plutôt « lors de » l'admission des matières dans l'installation.

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

Article 37

La disposition ne précise pas qui est l'auteur du rapport qui est imposé. Or il pourrait s'agir, par exemple, de l'exploitant ou du service d'incendie.

Le projet sera donc amendé afin d'apporter cette précision.

Article 38

La disposition ne précise pas qui doit procéder aux vérifications que la disposition impose.

Le projet sera donc amendé afin d'apporter cette précision.

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 83.

Article 40

Il y a lieu d'écrire correctement la formule chimique du méthane.

Article 42

L'alinéa 2 renvoie aux « valeurs limites prévues par les articles 48 et 49 ». Or ces dispositions ne contiennent pas de valeur limites relatives aux eaux.

Il y a donc lieu à veiller à l'exactitude des renvois internes. En l'espèce, sans doute convient-il lieu de renvoyer aux articles 44 et 45 du projet ?

Article 57

Au paragraphe 1^{er}, 2°, la disposition mentionne « le registre de l'historique des digestats, visé à l'article 34 ».

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que l'article 34 du projet impose à l'exploitant « un système de suivi » dont l'objet est bien plus large que la seule mesure des digestats.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

Article 61

L'article 61 du projet prévoit notamment que « la plage de mesure se situe au moins entre 0,1 fois et 2 fois la valeur limite d'émission, le niveau d'odeur ou le débit d'odeur fixé dans les conditions particulières, sauf cas particulier ».

Cette disposition semble donc autoriser une dérogation à son propre prescrit, pour certains « cas particuliers ».

Le Gouvernement doit 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 ⁶.

En tenant compte de ces précisions, il convient d'observer que la disposition examinée est en défaut de fixer les limites dans lesquelles la dérogation peut être admise.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence ⁷.

Article 69

La disposition à l'examen semble reposer sur l'idée qu'une sûreté doit toujours être fournie en cas d'exploitation d'une installation à laquelle s'applique l'arrêté en projet.

Si telle est effectivement la volonté, il appartient au Gouvernement – qui dispose à cette fin d'une habilitation spécifique, prévue par l'article 55, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999 – de l'indiquer expressément dans l'arrêté en projet ⁸.

ANNEXE

1. Dans la mesure où l'annexe I du projet est en réalité une annexe unique, son intitulé sera modifié en « Annexe » au lieu de « Annexe I »

⁶ C.E. 7 août 2008, A.S.B.L. Inter-Environnement Wallonie, n° 185.629, spécialement p. 12.

⁷ 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', spécialement pp. 4 et 5.

⁸ Voir en ce sens l'avis 54.717/4 donné le 6 janvier 2014 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant conditions sectorielles relatives aux éoliennes ou aux parcs d'éoliennes et modifiant 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', spécialement pp.7 et 8.

2. L'annexe du projet doit être précédée d'un premier entête mentionnant qu'elle constitue l'annexe de l'arrêté du Gouvernement wallon du (...) 'déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations de biométhanisation visées par la rubrique 90.23.15 et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2004 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement', suivi par un second entête mentionnant qu'elle constitue l'annexe XXVIII de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2004 'relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement' ⁹.
3. Dans le visa final, il y a lieu d'omettre les mots « et la rubrique 90.10.01 ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be onglet « Technique législative », recommandation n° 174 et formule F 4-2-13-2.