



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.035/4
du 24 mars 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté
du Gouvernement wallon du 27 février 2003 fixant les
conditions sectorielles d'exploitation des centres
d'enfouissement technique'

Le 26 février 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 fixant les conditions sectorielles d'exploitation des centres d'enfouissement technique'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 mars 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 mars 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Le texte en projet trouve son fondement juridique dans le décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement', plus spécialement dans les articles 4, 7, 8 et 9 de ce décret, qui ont notamment trait aux conditions sectorielles que le Gouvernement est habilité à arrêter.

Ce sont ces dispositions qui doivent être visées au préambule, en lieu et place des deux décrets et des livres I^{er} et II du Code de l'Environnement qui sont actuellement visés aux alinéas 1^{er} à 4 du préambule.

Les quatre premiers alinéas du préambule seront donc omis et remplacés par un alinéa nouveau, rédigé comme suit :

« Vu le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, l'article 4, modifié par les décrets du 24 octobre 2013 et du 13 mars 2014, l'article 7, modifié par le décret du 22 novembre 2007, l'article 8, modifié par le décret du 24 octobre 2013 et l'article 9 ; ».

Les dispositions décrétales actuellement visées par les alinéas 1^{er} à 4 du préambule du projet pourront être mentionnées au préambule par le biais de considérants.

2. L'avis de la Commission des déchets n'est pas obligatoirement requis préalablement à l'adoption du texte en projet. Cet avis ne sera donc pas mentionné au préambule sous la forme d'un visa mais pourra l'être sous la forme d'un considérant.

3. À l'alinéa 7 actuel du préambule, il convient de préciser que le rapport concerné a été établi le 25 février 2016 ¹.

¹ Ce rapport figure en effet dans la note au Gouvernement relative au texte en projet approuvé en deuxième lecture lors de sa délibération du 25 février 2016.

DISPOSITIF

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'article 9 du décret du 11 mars 1999 dispose comme suit :

« Lorsqu'il arrête, modifie ou complète des conditions générales, sectorielles et intégrales, le Gouvernement précise le délai dans lequel les nouvelles conditions s'appliquent aux établissements existants. À défaut de précision, les nouvelles conditions ne s'appliquent qu'aux établissements autorisés ou déclarés postérieurement à leur entrée en vigueur ».

Dès lors que le texte en projet ne précise pas le délai dans lequel les modifications en projet s'appliqueront aux établissements existants, celles-ci ne s'appliqueront, en vertu de la disposition précitée, qu'aux établissements autorisés ou déclarés postérieurement à l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

La question se pose de savoir si telle est effectivement l'intention de l'auteur du projet.

Le projet d'arrêté sera revu à la lumière de cette observation et, le cas échéant, sera complété en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Dans le système mis en place par l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 octobre 2010 qui a modifié l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 'fixant les conditions sectorielles d'exploitation des centres d'enfouissement technique' (ci-après : l'arrêté du 27 février 2003), la surveillance des eaux souterraines des centres d'enfouissement technique (ci-après : les CET), telle que prévue par les articles 56 et 57 de cet arrêté, repose sur une logique bien précise, liée au décret du 5 décembre 2008 'relatif à la gestion des sols'.

Ainsi, selon l'article 56, § 2, alinéa 3, en vigueur, de l'arrêté du 27 février 2003, « les prélèvements et analyses sont réalisés par un laboratoire agréé conformément au décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols ».

Cette exigence peut être mise en relation avec l'alinéa 5 de la même disposition, qui prévoit que les conditions particulières du permis d'environnement peuvent dans certains cas modifier la liste de certains paramètres à analyser, pour une période maximum de six ans et

« à la condition que deux contrôles effectués à 6 mois d'intervalle donnent des résultats inférieurs aux valeurs de référence VR pour les eaux souterraines de l'annexe 1^{ère} du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols ou, à défaut de valeurs de référence :

– pour les paramètres de minéralisation et salinité : au P95 des aquifères mentionné au tableau de l'annexe 4B ;

– pour les autres paramètres : à la limite de quantification LOQ mentionnée au tableau de l'annexe 4B »².

Quant à l'article 57 de l'arrêté du 27 février 2003, il renvoie également au décret du 5 décembre 2008 puisqu'il impose l'établissement d'un plan interne d'intervention et de protection des eaux souterraines comprenant « une étude de caractérisation et de délimitation du panache de contamination réalisée par un expert agréé conformément au décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols ».

2. Vu la nature même des activités des CET et les exigences ainsi posées en termes de paramètres à contrôler, notamment s'agissant des valeurs à vérifier, ainsi qu'en ce qui concerne le plan interne d'intervention et de protection des eaux souterraines, il apparaît logique que le Gouvernement ait choisi, par son arrêté du 7 octobre 2010³, d'imposer que les prélèvements et analyses soient réalisés par un laboratoire agréé « conformément au décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols » et à l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2009 'relatif à la gestion des sols'⁴.

Le texte en projet entend toutefois revenir sur cette logique en permettant que non seulement les prélèvements et analyses mais également le conditionnement, le transport et le stockage réalisés dans le cadre des articles 56 et 57 de l'arrêté du 27 février 2003 soient effectués, comme précédemment, par des laboratoires agréés conformément au décret du 5 décembre 2008 'relatif à la gestion des sols', mais aussi – ce qui est nouveau – par des laboratoires agréés conformément « au décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets » ou au « Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau ».

Le préambule de l'arrêté en projet justifie comme suit cette mesure :

« Considérant qu'historiquement, les laboratoires agréés pour l'analyse d'eau effectuaient les analyses des eaux souterraines dans le cadre du contrôle des centres d'enfouissement technique ;

² L'annexe 4.B ainsi visée est l'une des annexes à l'arrêté du 27 février 2003.

³ Lequel remplace l'article 56 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003.

⁴ Voir notamment les articles 4, 3°, 17, 19 et 20 de cet arrêté.

Considérant qu'en 2010, l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 fixant les conditions sectorielles d'exploitation des centres d'enfouissement technique a été modifié, entre autres, de manière à ce que l'agrément nécessaire aux laboratoires pour effectuer les analyses de contrôle des eaux souterraines concernant les CET soit un agrément de laboratoire selon le décret sol ;

Considérant qu'aucun argument scientifique ne justifie le fait que les laboratoires 'eau' et les laboratoires 'déchets' ne puissent effectuer, dans les règles de l'art, les analyses des eaux souterraines dans le cadre du contrôle des CET ;

Considérant que des contrôles permanents permettent de s'assurer que les laboratoires lauréats ont les compétences requises pour les analyses concernant les centres d'enfouissement technique puisque, dans le cadre du réseau de contrôle des centres d'enfouissement technique, des analyses sont réalisées en doublons par le laboratoire de l'ISSEP, laboratoire de référence ;

Considérant qu'il y a donc lieu de compléter le § 2 de l'article 56 de l'arrêté du 27 février 2003 fixant les conditions sectorielles d'exploitation des centres d'enfouissement technique ; ».

3. Dans ce contexte, les modifications en projet appellent les observations suivantes.

3.1. Si le dispositif en projet ne le précise pas expressément, il ressort par contre du préambule du projet que les nouvelles catégories de laboratoires agréés visées sont les laboratoires agréés en vertu de l'article D.177 du livre II du Code de l'Environnement, en vertu de l'article 40 du décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets' ou encore en vertu de l'article D.147 du livre I^{er} du Code de l'Environnement.

3.1.1. En matière d'agrément de laboratoires, l'article D.177 du livre II du Code de l'Environnement dispose comme suit :

« Art. D.177. Aux fins de protéger la qualité des eaux, le Gouvernement peut prendre toutes les mesures nécessaires en vue de réglementer l'utilisation de matières ou substances telles que les matières organiques ou les fertilisants destinés à être épandus dans le cadre d'activités agricoles.

À cette fin, il peut notamment :

[...]

3° agréer les laboratoires chargés des analyses de sol pour y quantifier l'azote potentiellement lessivable, en abrégé APL ou chargés de réaliser un profil azoté de sol ;

[...] ».

Cette disposition a été exécutée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 février 2008 'fixant les conditions d'agrément des laboratoires chargés des analyses de sol pour y quantifier l'azote potentiellement lessivable (APL) dans le cadre de la mise en œuvre de l'article R.220 du livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau en ce qui concerne la gestion durable de l'azote en agriculture, tel que modifié le 15 février 2007, et dans le cadre de la mise en œuvre de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 février 2008

relatif au suivi par des mesures de l'azote potentiellement lessivable (APL) de la conformité des exploitations agricoles situées en zone vulnérable aux bonnes pratiques agricoles nécessaires à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles'.

Ces dispositions décrétales et réglementaires ont un objet précis, qui a trait au contrôle de la qualité des eaux dans un cadre limité : celui de la réglementation des matières ou substances telles que les matières organiques ou les fertilisants destinés à être épandus dans le cadre d'activités agricoles et, spécialement en ce qui concerne les laboratoires agréés, la quantification de l'azote potentiellement lessivable et la réalisation du profil azoté d'un sol.

Comme il ressort notamment de l'annexe 4 à l'arrêté du 27 février 2003, les contrôles effectués dans le cadre de l'exploitation d'un CET sont d'une autre nature et portent sur des paramètres différents et plus nombreux que ceux visés dans le cadre de l'article D.177 du livre II du Code de l'Environnement.

3.1.2. Quant à l'article 40 du décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets', il dispose comme suit :

« Art. 40. Le Gouvernement peut :

1° fixer les méthodes d'échantillonnage et d'analyse des déchets ;

2° agréer des laboratoires selon les règles qu'il détermine ;

3° déterminer les conditions auxquelles le laboratoire de référence doit répondre et désigner ce laboratoire ».

En l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, la section de législation n'aperçoit pas quelle disposition de nature réglementaire en vigueur a mis en œuvre l'habilitation ainsi conférée au Gouvernement pour déterminer les règles d'agrément des laboratoires en matière de déchets.

La question se pose de savoir si l'intention n'est pas en réalité d'avoir égard au régime d'agrément organisé en exécution de l'article D.147 du livre I^{er} du Code de l'Environnement, disposition décrétales également visée au préambule de l'arrêté en projet et qui dispose comme suit :

« Art. D.147. Le Gouvernement arrête les règles d'agrément des laboratoires chargés des analyses officielles.

Il peut fixer des modèles de protocole d'analyse, déterminer les méthodes d'analyse et de contre-analyse, établir des règles de répartition des analyses entre les laboratoires, ainsi que les règles de financement du coût des analyses et des prélèvements.

Si les conditions générales, sectorielles, particulières ou intégrales prescrivent des règles en ce qui concerne les méthodes d'analyse et d'échantillonnage ou si le Gouvernement en a imposé indépendamment, les prélèvements d'échantillons, les analyses et contre-analyses doivent être conformes à ces règles ».

Cet article trouve son exécution dans des dispositions à portée générale, étant les articles R.101 et suivants de la partie réglementaire du livre I^{er} du Code de l'Environnement. Ces dispositions ont trait à l'agrément de laboratoires dans le cadre des recherche, constatation, poursuite, répression et mesures de réparation des infractions et se rapportent notamment au décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets' et au décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement'.

3.2.1. Vu le caractère limité du cadre dans lequel s'inscrit l'agrément organisé par et en vertu de l'article D.177 du livre II du Code de l'Environnement (agriculture et azote lessivable) et vu le caractère général et le cadre répressif dans lequel s'inscrit l'agrément organisé par et en vertu de l'article D.147 du livre I^{er} du Code de l'Environnement, la question se pose de savoir si, outre qu'il va à l'encontre de la logique de référence au décret du 5 décembre 2008 'relatif à la gestion des sols' dans laquelle s'inscrivent les articles 56 et 57, en vigueur, de l'arrêté du 27 février 2003, l'arrêté en projet n'est pas de nature, ce faisant, à porter atteinte à l'objectif même du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement' ainsi qu'aux obligations au respect desquelles le Gouvernement est tenu lorsqu'il adopte les mesures réglementaires portant exécution de ce décret, spécialement lorsqu'il arrête des conditions sectorielles.

En effet, selon l'article 2 du décret du 11 mars 1999 :

« Le présent décret vise à assurer, dans une optique d'approche intégrée de prévention et de réduction de la pollution, la protection de l'homme ou de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un établissement est susceptible de causer, directement ou indirectement, pendant ou après l'exploitation. Est visée non seulement la population à l'extérieur de l'enceinte de l'établissement, mais également toute personne se trouvant à l'intérieur de l'établissement, sans pouvoir y être protégée en qualité de travailleur.

Le présent décret vise notamment à contribuer à la poursuite des objectifs de préservation des équilibres climatiques, de la qualité de l'eau, de l'air, des sols, du sous-sol, de la biodiversité et de l'environnement sonore, et à contribuer à la gestion rationnelle de l'eau, du sol, du sous-sol, de l'énergie et des déchets ».

Quant à l'article 8 du même décret, il prévoit la règle selon laquelle les conditions sectorielles doivent être « fondées sur les meilleures techniques disponibles et actualisées en fonction de l'évolution de celles-ci ».

L'auteur du projet doit donc être en mesure d'établir que la modification des exigences en matière d'agrément de laboratoires – à savoir la possibilité pour les exploitants de CET de faire appel à des laboratoires agréés en vertu d'autres législations que le décret du 5 décembre 2008 'relatif à la gestion des sols' – permet, compte tenu des éléments décrits ci-avant, de satisfaire aux objectifs et obligations ainsi définis par le législateur.

3.2.2. Certes, comme exposé ci-avant, le préambule de l'arrêté en projet mentionne ce qui suit :

« Considérant qu'en 2010, l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 fixant les conditions sectorielles d'exploitation des centres d'enfouissement technique a été modifié, entre autres, de manière à ce que l'agrément nécessaire aux laboratoires pour effectuer les analyses de contrôle des eaux souterraines concernant les CET soit un agrément de laboratoire selon le décret sol ;

Considérant qu'aucun argument scientifique ne justifie le fait que les laboratoires 'eau' et les laboratoires 'déchets' ne puissent effectuer, dans les règles de l'art, les analyses des eaux souterraines dans le cadre du contrôle des CET ; ».

Toutefois, cette affirmation n'est pas étayée par le dossier transmis par la section de législation.

Au contraire, celui-ci fait état d'autres motifs que ceux mentionnés au préambule.

Ainsi, le dossier transmis à la section de législation contient une note de l'Institut scientifique de Service public en Région wallonne (ISSeP), laboratoire de référence de la Région wallonne, intitulée « Note au CdD DG03 sur les constats dressés lors des visites techniques aux laboratoires dans le cadre de leur agrément 'sol' et la problématique de l'accréditation pour les laboratoires wallons ». Cette note fait état du « contexte économique difficile que rencontrent les laboratoires wallons » et du fait que la « pression liée aux exigences réglementaires a été exprimée par un ensemble de représentants de ceux-ci lors d'une réunion au Département de l'Environnement et de l'Eau, le 11/12/2014 ».

Cette note de l'ISSeP relève, dans la ligne de ces difficultés, qu'« [e]ntre août 2010 et octobre 2013, douze laboratoires sollicitant l'agrément dans le cadre du décret sol ont été visités par les représentants du Laboratoire de Référence » qui, à cette occasion, a procédé à des audits techniques des candidats, procédure à l'issue de laquelle six laboratoires ont été agréés, « deux néerlandais », « trois flamands » et un « français ». Aucun laboratoire « wallon » n'a donc été agréé en exécution de l'article 27 du décret du 5 décembre 2008 'relatif à la gestion des sols'.

La note de l'ISSeP conclut en ces termes :

« Le Laboratoire de Référence, comme entité de l'ISSeP, préconise l'accréditation comme principe d'excellence et de reconnaissance. Tout laboratoire amené à prester pour tiers se doit d'essayer d'obtenir cette reconnaissance et de couvrir, selon ses moyens et ses ambitions, un maximum de ses prestations.

Pendant, conscient de la charge et des coûts représentés par cette démarche dans le contexte économique actuel, il pourrait être opportun d'amorcer une réflexion générale sur une mise en application plus souple dans le cadre de l'agrément exigé par certaines réglementations régionales. Comme par exemple de ne pas l'exiger systématiquement pour tous les paramètres dans toutes les matrices (portée ou 'scope' limité) pour peu que les principes d'action soient respectés et puissent être contrôlés ».

Pour sa part, la note au Gouvernement relative à l'adoption du projet en seconde lecture mentionne ce qui suit :

« Les modifications proposées permettront à des laboratoires wallons de pouvoir effectuer les prélèvements et les analyses demandés dans le cadre du suivi des eaux souterraines dans les centres d'enfouissement technique.

Actuellement seuls six laboratoires sont agréés pour les analyses 'sols' conformément au décret du 05 décembre 2008 relatif à la gestion des sols. Ces laboratoires sont soit flamands (3), soit hollandais (1) [lire : (2)] ou français (1) ».

4.1. En conclusion, il ressort des éléments du dossier transmis au Conseil d'État que la mesure envisagée a essentiellement pour objet – sinon pour seul objet – d'aménager les conditions imposées aux laboratoires intervenant dans le cadre des articles 56 et 57 de l'arrêté du 27 février 2003 afin de permettre l'accès à ces prestations aux laboratoires wallons, laboratoires qui ne remplissent pas les conditions actuellement prévues en vue d'obtenir l'agrément requis pour effectuer ces prestations.

Dans ce contexte spécifique, c'est avec une acuité toute particulière que l'exigence de motivation interne énoncée au point 3.2.1, *in fine*, ci-avant, s'impose à l'auteur du projet.

En l'état du dossier, la section de législation constate qu'il n'est pas satisfait à cette exigence.

4.2. À supposer qu'une motivation circonstanciée permette d'étayer une adaptation des conditions imposées aux laboratoires dans le cadre du décret du 5 décembre 2008 'relatif à la gestion des sols', il appartiendra à l'auteur du projet de s'assurer que tous les laboratoires qui pourront effectuer les analyses requises en vue de garantir le respect des conditions sectorielles des CET et qui seront agréés pour ce faire seront soumis aux mêmes qualifications professionnelles et aux mêmes exigences dans les analyses qu'ils seront appelés à réaliser pour assurer le contrôle des CET.

Par ailleurs, à peine de violer le principe d'égalité, l'auteur du projet devra faire en sorte que les laboratoires qui n'ont pas été agréés, notamment dans le cadre du décret du 5 décembre 2008 'relatif à la gestion des sols', mais qui s'avèrent répondre aux exigences telles qu'adaptées, pourront obtenir l'agrément aux mêmes conditions que les laboratoires agréés sur la base du texte en projet. Ceci devra se traduire par la mise en place d'une nouvelle procédure d'agrément, ouverte à l'ensemble des candidats à l'agrément susceptibles de répondre aux conditions de son octroi.

4.3. Le texte en projet sera fondamentalement revu à la lumière des observations qui précèdent.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY