



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 66.533/4
du 18 septembre 2019

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'établissant les conditions d'agrément des établissements ou installations étant soumises à agrément en application des règlements sanitaires relatifs aux sous-produits animaux et produits dérivés'

Le 26 août 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'établissant les conditions d'agrément des établissements ou installations étant soumises à agrément en application des règlements sanitaires relatifs aux sous-produits animaux et produits dérivés'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 18 septembre 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 septembre 2019.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. L'arrêté en projet entend pourvoir à l'exécution de deux règlements européens, étant :

1° le règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 'établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) n° 774/2002 (règlement relatif aux sous-produits animaux)' (ci-après le « règlement (CE) n° 1069/2009) et

2° le règlement (UE) n° 142/2011 de la Commission du 25 février 2011 'portant application du règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et portant application de la directive 97/78/CE du Conseil en ce qui concerne certains échantillons et articles exemptés des contrôles vétérinaires effectués aux frontières en vertu de cette directive'.

Ces règlements imposent aux États membres de mettre en place un régime d'agrément des « établissements et usines »¹ qui effectuent des opérations déterminées portant sur des sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine.

À ce propos, le préambule de l'arrêté en projet relève notamment que « le règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) n° 1774/2002 (règlement relatif aux sous-produits animaux) établit, d'une part, que certains sous-produits animaux constituent de facto des déchets et, d'autre part, que certains sous-produits animaux peuvent ou sont gérés au sein de filières classiquement utilisées pour la gestion de déchets ; ».

Le préambule ajoute que « la convention [du 16 janvier 2014 entre l'État fédéral et les Régions concernant les] sous-produits animaux établit notamment la répartition des tâches entre les diverses autorités belges compétentes au regard du règlement (CE) n° 1069/2009 [...] en matière d'agrément des installations au sein desquelles sont gérés des sous-produits animaux constituant ou étant considérés comme des déchets ».

¹ Voir l'article 24 du règlement (CE) n° 1069/2009.

2. C'est dans ce contexte que l'arrêté en projet entend créer et organiser un mécanisme d'agrément qui se donne pour fondement décretal l'article 8, § 1^{er}, 1^o, 2^o et 7^o, du décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets'.

Dans le système en projet, certaines conditions d'agrément sont imposées à titre personnel à l'exploitant, qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une personne morale de droit privé, ou de droit public (article 4 du projet).

Les autres conditions d'agrément, plus nombreuses et spécifiques, sont relatives à l'exploitation-même des établissements ou des installations concernées (articles 5 à 9 du projet).

Enfin, le texte en projet règle les procédures d'octroi, de renouvellement, de suspension et de retrait de l'agrément, en ce compris les recours (articles 10 à 26 du projet).

3. Le système ainsi conçu appelle deux observations fondamentales.

3.1. L'intention étant de mettre en place un système se fondant sur le décret du 27 juin 1996, l'auteur du projet doit, avant tout, s'assurer que chacun des sous-produits concernés constituent un déchet au sens de l'article 2, 1^o, du décret du 27 juin 1996 à savoir une « substance ou un objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ».

À cet égard, le préambule de l'arrêté en projet pose question dès lors que, comme mentionné ci-avant, il fait la distinction entre, d'une part, ce qui constitue *de facto* des déchets et, d'autre part, les sous-produits animaux qui « peuvent [être] ou sont gérés au sein de filières classiquement utilisées pour la gestion de déchets » et fait état de sous-produits animaux « constituant ou étant considérés comme des déchets ».

L'auteur du projet doit, s'il souhaite s'inscrire dans le cadre du décret du 27 juin 1996, lever toute ambiguïté à ce propos, l'arrêté en projet ne pouvant s'appliquer aux sous-produits concernés que s'ils répondent à la définition du déchet, rappelée ci-avant.

3.2. Plus fondamentalement, et même s'agissant de déchets au sens du décret du 27 juin 1996, le projet se heurte à un obstacle fondamental.

3.2.1. Selon son préambule, il entend se fonder sur l'article 8, § 1^{er}, 1^o, 2^o et 7^o, de ce décret, lequel habilite le Gouvernement à :

« 1^o réglementer les modalités et les techniques de gestion des déchets ;

2^o soumettre à agrément ou enregistrement les personnes qui, à un titre quelconque, participent à la gestion des déchets, produisent, recueillent, achètent ou vendent des déchets ;

[...]

7^o imposer le contrôle périodique et l'inspection des établissements ou entreprises effectuant des opérations de traitement de déchets, des établissements ou entreprises assurant à titre professionnel la collecte ou le transport de déchets, des

courtiers et des négociants et des établissements ou les entreprises qui produisent des déchets dangereux, ainsi qu'en fixer les modalités.

Les inspections relatives aux opérations de collecte et de transport portent sur l'origine, la nature, la quantité et la destination des déchets collectés et transportés.

Les fonctionnaires chargés de la surveillance peuvent tenir compte des enregistrements obtenus dans le cadre du système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) ou de tout autre référentiel de management environnemental, plus particulièrement en ce qui concerne la fréquence et l'intensité des inspections ».

3.2.2. Ces habilitations, qui revêtent un caractère très large dans leurs termes – spécialement celles qui figurent au 1° et au 2° – doivent toutefois s'interpréter de manière stricte, dans une matière qui relève du droit à la protection d'un environnement sain qu'il appartient au législateur de garantir en vertu de l'article 23 de la Constitution.

3.2.3. Dans ce cadre, il y a lieu d'avoir égard à la circonstance que l'enregistrement ou l'agrément visé à l'article 8, § 1^{er}, 2°, du décret, concerne des « personnes » et non l'exploitation même des établissements ou des installations. La raison en est que cette dernière est réglée de manière précise et spécifique dans une autre disposition du décret du décret du 27 juin 1996, à savoir, son article 11, lequel fixe le régime d'autorisation des établissements et installations et prévoit, s'agissant de ceux-ci, ce qui suit :

« L'implantation et l'exploitation d'une installation de regroupement, d'élimination ou de valorisation des déchets sont soumises à permis d'environnement ou à déclaration² conformément aux règles du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Ces autorisations déterminent au moins :

- 1° les types et quantités de déchets pouvant être traités ;
- 2° pour chaque type d'opération faisant l'objet d'une autorisation, les prescriptions techniques et toutes autres prescriptions applicables au site concerné ;
- 3° les mesures de sécurité et de précaution à prendre ;
- 4° la méthode à utiliser pour chaque type d'opération ;
- 5° les opérations de suivi et de contrôle, selon les besoins ;
- 6° les dispositions relatives à la fermeture et à la surveillance après fermeture qui s'avèrent nécessaires.

Lorsqu'un établissement ou une entreprise est soumis à un régime d'autorisation en vertu d'une autre législation et effectue une activité accessoire de gestion de déchets, intégrée dans un processus de production, l'autorisation est accordée ou, si l'activité de gestion de déchets est de nature à aggraver les dangers inhérents à l'établissement, modifiée, de manière à intégrer des conditions particulières relatives à la gestion des déchets et à assurer le respect de l'article 7, § 2.

² Voir à cet égard l'avis n° 63.146/4 donné le 18 mai 2018 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2018 'relatif à la gestion et à la traçabilité des terres et modifiant diverses dispositions en la matière', www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63146.pdf, spécialement l'observation formulée sous l'article 51.

Le permis d'environnement d'une installation de regroupement, d'élimination ou de valorisation de déchets ne peut être accordé qu'à un exploitant qui fournit la preuve de sa moralité et qui dispose ou s'engage à disposer de moyens techniques et de garanties financières suffisantes ».

Il résulte de la combinaison des articles 8, § 1^{er}, 2^o, et 11 du décret du 27 juin 1996 que, si le Gouvernement est autorisé, par une habilitation large, à mettre en place un régime d'enregistrement ou d'agrément des personnes qui, à un titre quelconque, participent à la gestion des déchets, produisent, recueillent, achètent ou vendent des déchets, par contre, lorsqu'il s'agit d'autoriser ou de régler les conditions de l'exploitation des établissements et installations de gestion des déchets, le régime juridique applicable, tel que prévu par le législateur, et moyennant les particularités prévues à l'article 11 reproduit ci-avant, est celui mis en place par le décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement', non seulement en ce qui concerne les habilitations conférées au Gouvernement en vue d'arrêter, moyennant le respect de certaines règles ³, les conditions générales, sectorielles ou particulières d'exploitation des établissements ou installations de regroupement, d'élimination ou de valorisation des déchets, mais également en ce qui concerne les procédures d'octroi, de renouvellement, de suspension et de retrait du permis d'environnement, ainsi que les mesures de contrôle et de surveillance, et le régime de sanctions.

S'agissant de la matière des sous-produits animaux, la section de législation a d'ailleurs observé tout récemment que le permis d'environnement constitue, en Région wallonne, l'« agrément » requis par l'article 24 du règlement (CE) n° 1069/2009 ⁴.

3.2.4. Certes, l'article 3, § 1^{er}, du décret du 27 juin 1996 permet de déroger à l'article 11 du même décret, en ces termes :

« Par dérogation à l'article 11, § 1^{er}, et sans préjudice de l'article 7, § 2, le Gouvernement peut, par arrêté réglementaire, dispenser de l'autorisation visée à l'article 11, § 1^{er}, et soumettre à enregistrement selon la procédure qu'il détermine :

1° les établissements ou entreprises assurant eux-mêmes l'élimination de leurs propres déchets, autres que dangereux, sur les lieux de production ;

³ Par exemple, l'obligation qui est faite au Gouvernement par l'article 8 du décret du 11 mars 1999 de prendre en compte les meilleures techniques disponibles.

⁴ Ainsi, dans son avis n° 65.036/4 donné le 20 février 2019 sur un avant-projet devenu le décret du 6 mai 2019 'relatif à la délinquance environnementale', concernant une disposition qui érigeait en infraction de deuxième catégorie le fait d'exploiter un établissement ou une installation sans l'agrément requis par l'article 24 du règlement (CE) n° 1069/2009, la section de législation a observé :

« Comme l'a confirmé le délégué du ministre, le permis d'environnement constitue, en Région wallonne, l'« agrément » requis par cette disposition de droit européen.

Or, en vertu de l'article 77, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement', l'exploitation d'un établissement qui n'est pas couverte par un tel permis ou qui méconnaît les conditions assortissant un permis est déjà une infraction de deuxième catégorie (l'avant-projet de décret qui tend à insérer un livre IX dans le Code de l'environnement, destiné à remplacer le décret du 11 mars 1999, contient une disposition similaire (voir l'article D.IV.1 du livre IX du Code de l'environnement, figurant dans l'avant-projet de décret sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné, le 6 février 2019, l'avis n° 64.928/4)). Le paragraphe 8 en projet est donc inutile. Il sera omis », <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65036.pdf>, observation formulée sous l'article D.183 en projet.

2° les établissements ou entreprises qui valorisent des déchets autres que dangereux.

L'enregistrement est introduit auprès de l'autorité que le Gouvernement désigne.

Le Gouvernement détermine le type d'activités et de déchets concernés et les conditions à respecter par ces établissements ou entreprises. Il arrête la forme et le contenu de l'enregistrement et les conditions de la suspension ou de la radiation de l'enregistrement ».

Cette disposition ne peut toutefois procurer de fondement juridique à l'arrêté en projet dès lors que :

1° les règlements européens ici concernés ne se satisfont pas d'un simple « enregistrement » mais imposent la mise en place d'un régime d'« agrément » et par conséquent, d'un régime d'autorisation faisant suite à un examen circonstancié d'un dossier de demande introduit par l'exploitant ;

2° le mécanisme dérogatoire autorisé par l'article 3, § 1^{er}, ne peut porter que sur deux hypothèses spécifiques, auxquelles ne se limitent pas l'arrêté en projet ⁵ ;

3° il résulte de l'article 3 du projet qu'en tout état de cause, l'intention de l'auteur du projet n'est pas de dispenser les exploitants de la nécessité d'obtenir un permis d'environnement lorsque l'établissement ou l'installation figure déjà en tant que telle dans la liste des installations et activités classées en vertu du décret du 11 mars 1999.

Par conséquent, l'article 11 du décret du 27 juin 1996 est bien applicable en l'espèce et il n'est pas possible, pour le Gouvernement, d'y déroger en application de l'article 3 du même décret.

3.2.5. Il en résulte que le Gouvernement ne peut organiser le régime d'agrément requis par l'article 24 du règlement (CE) n° 1069/2009 en se fondant sur le seul article 8, § 1^{er}, 1°, 2°, et 7°, du décret du 27 juin 1996. S'agissant des conditions d'exploitation des établissements ou installations concernées, il doit se conformer au régime de permis d'environnement organisé par le décret du 11 mars 1999, non seulement s'agissant des conditions d'exploitation, mais également en ce qui concerne les procédures d'octroi, de renouvellement, de suspension et de retrait du permis, ainsi que les mesures de contrôle, de surveillance et le régime de sanctions mais encore les conditions de moralité de l'exploitant et les moyens techniques et garanties financières dont il dispose.

4. En conclusion, l'essentiel du système prévu par le texte en projet doit être fondamentalement revu aux fins de s'inscrire dans le cadre juridique adéquat, à savoir celui du décret du 11 mars 1999, conformément à l'article 11 du décret du 27 juin 1996.

⁵ Comparez l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° et 2°, du décret du 27 juin 1996 avec l'article 2, § 1^{er}, du projet.

Eu égard au caractère fondamental de ces observations, l'arrêté en projet ne sera pas examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET