

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 130.865 du 29 avril 2004

A.86.147/XIII-1298

En cause : **l'Association sans but lucratif
INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE,**

ayant élu domicile chez
Me Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
route de Beausaint 29
6980 La Roche-en-Ardenne.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 août 1999 par l'association sans but lucratif
INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE qui demande l'annulation de l'arrêté du
Gouvernement wallon du 20 mai 1999 établissant une liste de matières assimilables à des
produits, publié au Moniteur belge du 18 juin 1999;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NIKIS, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 14 septembre 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 27 mars 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 2 mai 2002;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Jacques SAMBON, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M. NIKIS, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. L'arrêté attaqué trouve son fondement dans l'article 3 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, rédigé comme suit :

" Le Gouvernement peut réglementer la production de matières assimilables à des produits et encourager, aux conditions qu'il fixe, leur application dans des processus d'utilisation déterminés.

Le Gouvernement établit la liste des matières et des processus d'utilisation, visés à l'alinéa 1^{er}. Le Gouvernement décrit les circonstances de production, les caractéristiques des matières et leur mode d'utilisation.

Le Gouvernement peut imposer à ceux qui produisent ou détiennent certaines matières visées à l'alinéa 1^{er} l'obligation d'en tenir une comptabilité et d'informer l'administration de leur affectation et de leur usage. Il peut soumettre certaines matières visées à l'alinéa 1^{er} à certificat d'utilisation. Il en précise les modalités".

Dans l'avant-projet de décret soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, cette disposition était rédigée comme suit :

- " Le Gouvernement peut, selon les modalités qu'il fixe, déterminer des cas où l'on ne se trouve pas dans une situation de se défaire de déchets, lorsque les matières ou objets concernés sont orientés dans un processus d'utilisation déterminé de matières assimilables à des produits.

Le Gouvernement établit la liste des matières ou objets et des processus d'utilisation, visés à l'alinéa 1^{er}.

Le Gouvernement décrit les circonstances de production, les caractéristiques des matières ou objets et leur mode d'utilisation.

Le Gouvernement peut imposer à ceux qui produisent ou détiennent certaines matières ou certains objets visés à l'alinéa 1^{er}, l'obligation d'en tenir une comptabilité et d'informer l'administration de leur affectation ou de leur usage. Il peut soumettre certaines matières ou certains objets visés à l'alinéa 1^{er} à certificat d'utilisation. Il en précise les modalités.

Ces matières ou objets ne peuvent être utilisés que dans un processus où les risques pour l'environnement sont réduits au minimum, voire inexistants". (Doc. C.R.W., session extraordinaire 1995, n° 49-1, p. 67, article 4 de l'avant-projet de décret).

Dans son avis n° L. 24.240/9 du 20 mars 1995, la section de législation du Conseil d'Etat a critiqué cette disposition en projet :

- " Comme le relève le commentaire qui en est fait dans l'exposé des motifs, la disposition en projet «donne au Gouvernement la faculté de déterminer des conditions générales permettant d'apprécier quand une substance n'a pas la qualité de déchet».

L'article 1^{er}, a, de la directive précitée 75/442/CEE définit ce qu'il y a lieu d'entendre par la notion de «déchet» : il s'agit de «toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe I (à la directive), dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire».

En dépit des difficultés d'interprétation que peut susciter cette définition, il n'est pas au pouvoir des Etats membres de préciser celle-ci par des dispositions dotées d'une portée normative (que ce soit en précisant la notion de «déchet» ou l'expression «se

défaire de»). En effet, il est de principe que les règles de droit communautaire doivent faire l'objet d'une interprétation uniforme dans l'ensemble du marché commun. A cet égard, comme l'a déclaré la Cour de justice des Communautés européennes, «les Etats membres sont tenus de ne prendre aucune mesure susceptible d'affecter la compétence de la Cour pour se prononcer sur toute question d'interprétation du droit communautaire ..., ce qui implique qu'aucun procédé ne serait admissible par lequel la nature communautaire d'une règle juridique serait dissimulée aux justiciables» (10 octobre 1973, aff. 34-73, VARIOLA, Rec., p. 981.).

La directive 75/442/CEE ne donne pas davantage aux Etats membres le pouvoir de soustraire à la qualification de «déchet» une substance ou un objet mentionné à l'annexe I et dont le détenteur se défait ou a l'intention ou l'obligation de se défaire, lorsque ces Etats estiment, pour reprendre les termes de l'exposé des motifs, qu'il y a lieu de procéder «à un assouplissement de la définition du déchet», que «toutes les matières dont on peut se défaire ne sont pas des déchets», qu'il est important de soustraire certaines d'entre elles «aux règles parfois bien lourdes applicables au contrôle des déchets», ou encore que, «moyennant le respect de critères stricts, ces matières ne peuvent plus, pour des raisons de réalisme économique, être considérées comme des déchets».

Les Etats membres ne peuvent, à cet égard, se prévaloir, comme le fait l'exposé des motifs, de l'article 3 de la directive 75/442/CEE, disposition selon laquelle les Etats membres sont tenus de prendre des mesures appropriées pour promouvoir, d'une part, la prévention ou la réduction de la production des déchets et, d'autre part, la valorisation des déchets par recyclage, réemploi, récupération ou toute autre action visant à obtenir des matières premières secondaires. En effet, cette disposition est étrangère à la question de la définition du «déchet» au sens de l'article 1^{er}, a, de la directive.

Il s'ensuit que l'article 4 doit être omis". (Doc. C.R.W., session extraordinaire 1995, n° 49-1, pp. 53-54).

A la suite de l'avis du Conseil d'Etat, le texte de l'article en projet a été modifié pour adopter sa version définitive.

Lors de la discussion du projet de décret au sein de la Commission de l'environnement et des ressources naturelles du Conseil régional wallon, le Ministre a précisé à propos de l'article 3 que son objectif était "d'éviter l'apparition de déchets afin de préserver au maximum les ressources naturelles". Le Ministre a également expliqué que "la portée de cet article ne se réfère pas à des normes de produits".

2. Postérieurement à l'introduction du recours, l'article 3 du décret du 27 juin 1996 a été remplacé par les articles 1^{er} et 4 du décret du 15 février 2001 modifiant

le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (Moniteur belge du 23 février 2001). Le décret du 15 février 2001 est entré en vigueur le 10 juillet 2001 (voy. l'article 16 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juin 2001 favorisant la valorisation de certains déchets, Moniteur belge du 10 juillet 2001). L'article 3 est actuellement rédigé comme suit :

" Art. 3. § 1^{er}. Par dérogation à l'article 11, § 1^{er}, et sans préjudice de l'article 7, § 2, le Gouvernement peut, par arrêté réglementaire, dispenser du permis d'environnement visé 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;

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.

§ 2. Le Gouvernement peut réglementer, aux conditions qu'il fixe, le traitement et l'utilisation de certaines catégories de déchets autres que dangereux valorisables comme matériaux secondaires dans des processus déterminés.

Le Gouvernement établit la liste de déchets visés à l'alinéa 1^{er}.

Le Gouvernement décrit les circonstances de production, les caractéristiques des déchets visés et leur mode d'utilisation.

Tout déchet repris dans la liste visée au présent alinéa conserve sa nature de déchet et reste soumis aux dispositions du présent décret et de ses arrêtés d'exécution jusqu'au moment de sa valorisation dans les conditions fixées par le Gouvernement.

Les personnes qui détiennent les déchets repris dans la liste visée à l'alinéa précédent sont soumises à enregistrement et dispensées du permis d'environnement visé à l'article 11, § 1^{er}.

Le Gouvernement peut imposer à ceux qui produisent, détiennent ou utilisent certains déchets visés à l'alinéa 1^{er} l'obligation d'en tenir une comptabilité et d'informer l'administration de leur affectation et de leur usage. Il peut soumettre certaines matières visées à l'alinéa 1^{er} à certificat d'utilisation. Il en précise les modalités.

Le Gouvernement établit les règles d'application du présent article".

L'exposé des motifs insiste sur la contrariété de l'article 3 du décret du 27 juin 1996 avec le droit communautaire et plus précisément avec la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets.

2. L'arrêté attaqué du 20 mai 1999 établissant une liste de matières assimilables à des produits a été abrogé et remplacé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juin 2001 favorisant la valorisation de certains déchets (Moniteur belge du 10 juillet 2001). Cet arrêté est entré en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

L'annexe 1 de l'arrêté attaqué fixe la liste des matières qui peuvent être utilisées en tant que matières assimilées à des produits, à condition qu'elles répondent aux circonstances de production, aux caractéristiques et aux modes d'utilisation précisés à l'annexe 1 et que, selon le cas, elles émanent de producteurs ou de distributeurs disposant d'une comptabilité ou d'un certificat d'utilisation de ces matières (voy. l'article 2 de l'arrêté du 20 mai 1999).

L'annexe 1 de l'arrêté du 14 juin 2001 fixe, quant à elle, la liste des déchets qui peuvent être valorisés par des personnes enregistrées et qui, selon le cas, disposent d'une comptabilité ou d'un certificat d'utilisation. L'article 4, § 2, de cet arrêté précise que "tout déchet conserve sa nature de déchet et reste soumis à la réglementation relative aux déchets jusqu'au moment de sa valorisation pour autant qu'il soit utilisé conformément au mode d'utilisation déterminé à la septième colonne de l'annexe I";

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 10, 220, 234 et 249 du Traité instituant la Communauté européenne, du principe de la primauté du droit communautaire, des articles 1^{er}, a), et 3 à 16 de la directive du Conseil 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets et des articles 1 à 8 de la directive du Conseil 91/689/CEE du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux; qu'elle expose qu'" il n'est pas du pouvoir des Etats membres de préciser (modifier ou modaliser) la définition de la notion de déchets de l'article 1^{er}, a), de la directive 75/442/CEE et, partant, d'éluder du champ d'application de la directive cadre et des

directives-filles des matières ou substances soustraites de la sorte du champ d'application de la notion de déchets en droit communautaire"; que, selon elle, tel est pourtant bien l'objet de l'article 3 du décret du 27 juin 1996, dont l'exposé des motifs précise qu'il y a lieu de "procéder «à un assouplissement de la définition du déchet», que «toutes les matières dont on peut se défaire ne sont pas des déchets», qu'il est important de soustraire certaines d'entre elles «aux règles parfois bien lourdes applicables au contrôle des déchets», ou encore que, «moyennant le respect de critères stricts, ces matières ne peuvent plus, pour des raisons de réalisme économique, être considérées comme des déchets»"; qu'elle écrit se rallier aux remarques formulées par la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis L. 24.240/9 du 20 mars 1995, sur l'avant-projet de décret devenu le décret du 27 juin 1996; qu'elle soutient qu'il en est de même de l'arrêté attaqué qui a pour objet "de préciser la ligne de démarcation entre les déchets et des matières assimilables à des produits sur base de critères liés aux circonstances de production de la substance, aux caractéristiques de celles-ci et au type d'application qui leur est réservé"; que, dans son mémoire en réplique, la requérante s'attache à démontrer, citant l'avis du 9 juin 1999 de l'Avocat général près la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire Archo-Chemie (n° C-418/97), ainsi que la lettre de la Commission européenne au Gouvernement belge du 24 janvier 2000, que l'article 3 du décret du 27 juin 1996 concerne la question de la valorisation des déchets, que celle-ci demeure une opération de gestion des déchets jusqu'au terme de la procédure de valorisation et qu'il convenait en conséquence de "maintenir à tout le moins la qualification de déchets jusqu'à la valorisation finale de la matière";

Considérant que la partie adverse soutient que l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat auquel la requérante se réfère a été donné sur un texte de l'avant-projet différent de celui qui a été adopté in fine; qu'elle rappelle que l'article 4 de l'avant-projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat prévoyait que "le Gouvernement peut (...) déterminer des cas où l'on ne se trouve pas dans une situation de se défaire de déchets, lorsque les matières ou objets concernés sont orientés dans un processus d'utilisation déterminé de matières assimilables à des produits" et que, suite aux remarques du Conseil d'Etat, ce texte a été revu, et l'exposé des motifs insiste sur ce que "l'approche adoptée par le présent décret n'a pas pour objet une remise en cause de la définition de déchet, ni l'exclusion de

déchets du domaine d'application du présent décret, mais bien une clarification par le Gouvernement, pour les acteurs privés ou publics, de la ligne de démarcation entre les déchets et les matières assimilables à des produits"; que, pour démontrer que l'article 3 du décret du 27 juin 1996 ne remet pas en cause la définition que le droit communautaire donne des déchets, la partie adverse se réfère aux conclusions de l'Avocat général ALBER précédant l'arrêt du 8 juin 1999 de la Cour de justice des Communautés européennes (affaires jointes C-418/97 et C-419/97), qui fait remarquer que "la notion de déchet inscrite dans la directive est trop imprécise pour établir un concept global et d'application générale", qu'"il convient au contraire de décider au cas par cas si une substance ou matière déterminée doit, dans les circonstances données, être considérée comme un déchet", (...) que, "dès lors qu'un déchet est valorisé ou traité de façon à générer un produit qui ne présente plus les risques typiques des déchets, de sorte que, utilisé dans un processus de production normale, il n'entraîne pas de pollution de l'environnement supérieure, mais tout au plus identique à celle que causerait une matière première, ledit produit ne doit plus être considéré comme un déchet, au sens qu'il y aurait lieu de le contrôler ou d'autoriser son utilisation ultérieure", que "c'est à cet égard au juge national ou aux autorités compétentes qu'il appartient de vérifier si la substance considérée présente encore ces risques qui sont typiques des déchets - c'est-à-dire qui excèdent ceux d'une matière première primaire comparable -, si bien qu'une surveillance conforme à la directive doit continuer à apparaître nécessaire"; qu'enfin, la partie adverse cite l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur le texte en projet de l'arrêté attaqué, qui recommande au Gouvernement wallon de "passer en revue, de manière systématique, la liste que contient l'annexe I en projet, afin de vérifier si, parmi les modes d'utilisation des matières qu'énumère cette liste, il n'en est pas qui constituent des opérations d'élimination ou de valorisation au sens des annexes II A et II B de la directive 75/442/CEE, avec cette conséquence que les matières dont il s'agit devraient être qualifiées de déchets et ne pourraient donc figurer dans ladite liste";

Considérant que l'article 3 du décret du 27 juin 1996 a pour objet de créer une nouvelle catégorie de "matières", dites "assimilables à des produits", qui ne relèvent

ni de la catégorie des déchets ni de celle des produits; que les déclarations du Ministre devant la Commission de l'environnement et des ressources naturelles du Conseil régional wallon sont à cet égard éclairantes :

" Le Ministre relève que l'objectif premier de cet article est d'éviter l'apparition de déchets afin de préserver au maximum les ressources naturelles. Il ne s'agit pas d'une compétence fédérale puisque le décret ne vise pas les normes de produit mais la mise en oeuvre de moyens pour éviter l'apparition des déchets.

(...)

Le Ministre précise que la portée de cet article ne se réfère pas à des normes de produit. Le Gouvernement se donne habilitation pour établir des matières assimilables à des produits et pour fixer des critères portant sur les circonstances de production, les caractéristiques de ces matières et leur mode d'utilisation" (Doc. C.R.W., session extraordinaire 1995, n° 49-103, pp. 24-25);

Considérant que l'article 3 du décret du 27 juin 1996 habilite le Gouvernement à dresser la liste de ces matières, ce qui revient à les extraire de la catégorie des déchets pour les placer dans une catégorie intermédiaire, distincte de celle des produits, contenant les substances susceptibles de réutilisation économique, quand bien même ces matières répondraient à la définition de déchets donnée par l'article 1^{er}, a), de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975, modifié par la directive 91/156/CEE du 18 mars 1991; que l'article 3 du décret du 27 juin 1996 rompt ainsi avec la *summa divisio* traditionnelle qui distingue les déchets et les produits;

Considérant que la Cour de justice des Communautés européennes a répété à de nombreuses reprises que la notion de déchet "ne doit pas s'entendre comme excluant les substances et objets susceptibles de réutilisation économique" et qu'un déchet soumis à une procédure de valorisation continuait à appartenir à la catégorie des déchets jusqu'à ce qu'il rentre à nouveau dans celle des produits; qu'en d'autres termes, une chose devient un déchet lorsque celui auquel elle appartient s'en défait au sens de l'article 1^{er} de la directive précitée, et le fait que ce déchet fasse ensuite l'objet d'une opération d'élimination ou de valorisation ne modifie pas sa qualification; que la difficulté d'interpréter cette définition et de l'appliquer au cas par cas n'autorise pas les Etats membres à la préciser dans une norme juridique qui viendrait en réduire la portée; que, dès lors, l'article 3 du décret du 27 juin 1996, avant sa modification par le décret du 15 février 2001, paraît

contraire à l'article 1^{er} de la directive 75/442/CEE; que, néanmoins, elle implique l'interprétation d'une norme de droit communautaire qui n'appartient qu'à la Cour de justice des Communautés européennes; que, par conséquent, il y a lieu de poser à la Cour, en application de l'article 234, alinéa 3, du Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne, la question préjudicielle qui sera précisée au dispositif du présent arrêt,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour de justice des Communautés européennes :

" L'article 1^{er}, a), de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975, modifié par la directive 91/156/CEE du 18 mars 1991, s'interprète-t-il en ce sens que les Etats membres sont autorisés à créer par une norme de droit une catégorie de matières ne relevant ni de la catégorie des déchets, ni de celle des produits, susceptibles néanmoins soit de répondre à la définition de déchets donnée par l'article 1^{er}, a), précité, soit de contenir des substances ou des objets répondant à cette même définition de déchet ?"

Article 3.

A la réception de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes, le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général établira un rapport complémentaire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-neuf avril deux mille quatre par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.