

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 238.218 du 16 mai 2017

217.915/XV-2969

En cause : **la s.a. USD,**
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Laurent-Olivier HENROTTE
 et Fabian CULOT, avocats,
 boulevard d'Avroy 280
 4000 Liège,

contre :

l'État belge, représenté par
 le ministre de l'Énergie, de l'Environnement
 et du Développement durable,
 ayant élu domicile chez
 M^e Emmanuel JACUBOWITZ, avocat,
 avenue Tedesco 7
 1160 Bruxelles.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 22 décembre 2015, la requérante poursuit l'annulation de l'arrêté royal du 10 août 2015 relatif à des broyeurs dont le broyat est destiné à être éliminé dans des systèmes d'évacuation d'eaux résiduelles, publié au *Moniteur belge* du 23 octobre 2015, et particulièrement son article 2, § 1^{er}.

II. Procédure

Un arrêt n^o 234.447 du 19 avril 2016 a rejeté la demande de suspension et a réservé les dépens.

Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a, par lettre du 24 mai 2016, demandé la poursuite de la procédure.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. le premier auditeur Denis DELVAX a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les derniers mémoires ont été régulièrement échangés.

Par une ordonnance du 14 avril 2017, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 2 mai 2017 à 9 heures 30.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Fabian CULOT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Diego GUTIERREZ CACERES, *loco* M^e Emmanuel JACUBOWITZ, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Denis DELVAX, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

La société requérante, qui a été créée le 3 mars 2015, a pour objet «pour compte propre, pour compte de tiers ou en participations, en Belgique et à l'étranger :

- 1/ Toutes activités se rapportant à l'import-export de biens;
- 2/ Toutes ventes de biens commerciaux en Belgique et en Europe;
- 3/ Toutes activités ayant trait à l'utilisation d'un broyeur alimentaire;
- 4/ Tous ventes et achats de biens en provenance des USA;
- 5/ L'exclusivité de tous ventes et achats sur le Benelux et l'Italie ainsi que sur le reste de l'Europe sans exclusivité. [...]

Une partie de son capital social a été souscrite au moyen d'un apport en nature consistant en un contrat d'une durée d'un an, renouvelable, lui accordant la représentation exclusive pour le Benelux de broyeurs alimentaires. Elle indique que son activité commerciale consiste dans l'importation en Belgique et la vente de broyeurs alimentaires à usage domestique.

Le 17 juin 2014, la partie adverse adresse à la Commission européenne la notification prévue par la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, dans laquelle il est indiqué notamment ce qui suit :

« 6. Le projet d'arrêté vise les broyeurs dont le broyat est destiné à être éliminé dans des systèmes d'évacuation d'eaux résiduaires.

7. –

8. Le projet d'arrêté royal vise à interdire la mise sur le marché tout équipement ou composant, intégré ou non à un autre équipement, destiné à broyer des résidus solides en vue de leur rejet final dans des milieux aquatiques ou des réseaux de collecte et d'épuration.

Une exemption est faite pour ces mêmes équipements s'ils sont spécifiquement conçus pour être connectés à des cuvettes de toilettes, ou à tout autre installation destinée à recevoir et évacuer les urines et les matières fécales. Ceux-ci doivent porter la mention "Ne convient que pour être connecté à une cuvette de toilette" ou toute autre mention équivalente.

9. Les législations régionales relatives aux rejets dans les réseaux de collecte d'eaux résiduaires interdit [sic] l'installation et l'utilisation de broyeurs connectés à des éviers. En effet, les réseaux de collecte ne sont pas des poubelles, et l'utilisation de ce type d'équipement génère des surcoûts d'exploitation, tant en maintenance des réseaux d'égouttage qu'en fonctionnement des stations d'épuration qui doivent traiter une surcharge de contaminants. Cependant, si l'installation et l'utilisation de ce genre d'équipement est interdite [sic], sa commercialisation et promotion sont toujours autorisées. Nous avons ainsi pu voir sur nos écrans de télévision des publicités vantant les mérites de ce type d'équipement. Etant donné la difficulté de contrôler le respect des législations régionales qui en interdisent l'utilisation (il faut rentrer dans les cuisines des particuliers), les autorités fédérales belges, en accord avec les autorités régionales, estiment que l'interdiction de commercialisation de ce type d'équipement est nécessaire pour remédier à cette situation.

Une analyse de l'impact économique a été réalisée dans le cadre de la notification de l'arrêté royal fixant un cadre pour la définition des exigences de biodégradabilité et de désintégrabilité des produits conçus pour être évacués par les canalisations. Nous ne disposons pas d'analyse spécifique pour les déchets broyés. L'analyse de la notification de l'arrêté royal fixant un cadre pour la définition des exigences de biodégradabilité et de désintégrabilité des produits conçu [sic] pour être évacués par les canalisations, montre que les coûts de curage des réseaux et installations d'épuration ne sont pas négligeable [sic], coûts qui sont supportés par la collectivité pour répondre à des comportements individuels illégaux».

Le 1^{er} octobre, le Conseil supérieur de la santé rend un avis sur le projet d'arrêté royal relatif à des broyeurs dont le broyat est destiné à être éliminé par des systèmes d'évacuation d'eaux résiduaires, dans lequel il indique n'avoir aucune objection à formuler. Son avis peut être traduit comme suit :

« D'un point de vue environnemental, plusieurs positions sont possibles à l'égard de tels broyeurs. Aux États-Unis, l'utilisation de tels appareils est une pratique très répandue. D'un point de vue scientifico-technique, on ne connaît aucune étude qui compare de manière intégrale, dans le contexte belge, les différentes possibilités de traitement des déchets (broyage, compostage, mise en décharge).

En Belgique, des installations d'assainissement des eaux, par exemple à des endroits où la population a récemment augmenté de manière significative, sont confrontées à des problèmes de capacité. Il n'est dès lors pas conseillé de broyer les déchets organiques solides ou demi-solides et de s'en débarrasser via

les égouts car cela entraîne une augmentation de la charge d'assainissement des eaux de surface.

Le projet d'arrêté royal est, par conséquent, conforme avec la politique des régions depuis plusieurs années et avec les règles qui en font application.

Il n'y a pas de considération spécifique de santé publique concernant cette politique».

Le 15 octobre, le Conseil central de l'économie rend un avis sur le même projet d'arrêté royal en indiquant qu'il l'accueille favorablement et n'a pas de remarque à formuler à son égard. Le 17 octobre, le Conseil fédéral pour le développement durable fait de même.

À une date indéterminée, les services de la partie adverse établissent une note à l'intention des membres de la Conférence interministérielle de l'Environnement, qui contient le passage suivant :

« Le projet d'arrêté royal vise à interdire la mise sur le marché de tout équipement ou composant, intégré ou non à un autre équipement, destiné à broyer des résidus solides en vue de leur rejet final dans des milieux aquatiques ou des réseaux de collecte et d'épuration.

Le projet d'arrêté royal ne vise pas à interdire les applications utiles et écologiques des broyeurs alimentaires, par lesquels les résidus de nourriture ne se retrouvent pas dans les eaux usées. Par exemple, les broyeurs connectés à un système de bio méthanisation ou, les broyeurs connectés à une installation de fermentation ou encore à un réservoir de stockage, de nourriture broyée, ensuite transformée par fermentation, ne sont pas interdits.

Seuls les broyeurs par lesquels les résidus solides arrivent, directement après le broyage directement dans des milieux aquatiques ou des réseaux de collecte et d'épuration sans aucun traitement, sont interdites.

Une exemption est faite pour ces mêmes équipements s'ils sont spécifiquement conçus pour être connectés à des cuvettes de toilettes, ou à tout autre installation destinée à recevoir et évacuer les urines et les matières fécales. Ceux-ci doivent porter la mention "Ne convient que pour être connecté à une cuvette de toilette" ou tout autre mention équivalente.

Les législations régionales relatives aux rejets dans les réseaux de collecte d'eaux résiduaires interdit [sic] l'installation et l'utilisation de broyeurs connectés à des éviers. En effet, les réseaux de collecte ne sont pas des poubelles, et l'utilisation de ce type d'équipement génère des surcoûts d'exploitation, tant en maintenance des réseaux d'égouttage qu'en fonctionnement des stations d'épuration qui doivent traiter une surcharge de contaminants. Cependant, si l'installation et l'utilisation de ce genre d'équipement est interdite [sic], sa commercialisation et promotion sont toujours autorisées».

Le 12 novembre, la Conférence interministérielle de l'Environnement prend acte du projet d'arrêté royal et ses membres «déclarent que la procédure d'association des Gouvernements régionaux, exigée par l'article 6, § 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, à ce projet d'arrêté royal [...] est ainsi clôturée».

Respectivement le 25 novembre 2014 et le 23 juin 2015, l'inspecteur des Finances et la section de législation du Conseil d'État émettent leur avis sur le projet d'arrêté royal.

L'arrêté attaqué est adopté le 10 août 2015. Il est rédigé comme suit :

« **Article 1^{er}**. Le présent arrêté royal vise à réguler la commercialisation des broyeurs dont le broyat est destiné à être éliminé dans des systèmes d'évacuation d'eaux résiduelles.

Article 2. § 1^{er}. Il est interdit de mettre sur le marché tout équipement ou composant, intégré ou non à un autre équipement, destiné à broyer des résidus solides en vue de leur rejet final dans des milieux aquatiques ou des réseaux de collecte et d'épuration.

§ 2. L'interdiction visée au paragraphe 1^{er} n'est pas applicable aux équipements, intégrés ou non à un autre équipement, destinés à broyer des résidus solides et spécifiquement conçus pour être connectés à des cuvettes de toilettes, ou à toute autre installation destinée à recevoir et évacuer les urines et les matières fécales. Ces équipements sont uniquement destinés à broyer les eaux usées issues d'un usage normal des sanitaires et ne servent pas à broyer d'autres déchets solides.

Pour ces équipements, la mention suivante, ou toute autre mention similaire, apparaît lisiblement sur l'emballage, dans le mode d'emploi et dans les instructions d'installation : "Ne convient que pour être connecté à une cuvette de toilette". Toute référence vers un usage distinct est interdite.

Article 3. Le ministre qui a l'Environnement dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté».

IV. Dispositions en cause

L'article 6, § 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 prévoit ce qui suit :

« Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :

[...]

II. En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau :

1° La protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit;

2° La politique des déchets;

3° La police des établissements dangereux, insalubres et incommodes sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail;

4° La protection et la distribution d'eau, en ce compris la réglementation technique relative à la qualité de l'eau potable, l'épuration des eaux usées et l'égouttage;

5° L'intervention financière à la suite de dommages causés par des calamités publiques.

L'autorité fédérale est toutefois compétente pour :

1° L'établissement des normes de produits;

2° La protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs [...].».

L'article 6, § 4, 1°, de la même loi spéciale prévoit ce qui suit :

« § 4. Les Gouvernements seront associés :

1° à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits, visées au § 1^{er}, II, alinéa 2, 1° et [...].».

L'article 5, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes et de consommation durables et la protection de l'environnement est rédigé comme suit :

« Afin de protéger l'environnement, la santé publique ou les travailleurs et de promouvoir des modes de production et de consommation durables, le Roi peut prendre des mesures en vue :

1° de réglementer, suspendre, ou interdire la mise sur le marché d'un produit;

2° de soumettre la mise sur le marché d'un produit à une homologation, une autorisation, un enregistrement ou une notification préalables, ainsi que de fixer les conditions dans lesquelles les autorisations ou enregistrements peuvent être accordés, suspendus et retirés;

[...]

5° de fixer les critères d'analyse, d'essai ou d'étude d'un produit ou d'une catégorie de produits et de leur cycle de vie en vue de la détermination de leur durabilité et des dangers ou risques potentiels de leur mise sur le marché pour la santé publique ou l'environnement et d'imposer des analyses, des essais ou des études selon ces modalités;

[...]».

V. Premier moyen

A. Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1°, 2°, 4°, et alinéa 2, 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la violation du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation;

qu'elle indique qu'en vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1°, 2° et 4°, les régions sont compétentes pour ce qui concerne la protection de l'environnement, la politique des déchets et la protection et la distribution d'eau et fait observer que les régions ont réglé différemment la question du rejet, dans les eaux de surface ordinaires, de déchets solides préalablement soumis à un broyage mécanique; que, selon elle, si la Région wallonne interdit jusqu'à présent de tels rejets, la Flandre et la Région bruxelloise n'ont adopté aucune disposition spécifique; qu'elle affirme que les régions doivent pouvoir garder la pleine maîtrise de l'exercice de leurs compétences, particulièrement dans un domaine comme celui de l'environnement et du recyclage des déchets, où les évolutions technologiques précèdent celles du droit, et qu'elles pourraient exercer leur compétence de manière différente, et éventuellement autoriser le rejet de broyats;

qu'elle rappelle que l'État fédéral est, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, compétent pour établir les normes de produit, et cite l'article 5 de la loi précitée du 21 décembre 1998; qu'elle se réfère à l'arrêt n° 230.679 du 27 mars 2015, décidant «que la compétence fédérale en matière de normes de produits n'inclut pas l'adoption de règles régissant l'utilisation de produits, une fois ceux-ci mis sur le marché [...]» et «que le principe de proportionnalité n'implique pas que l'autorité compétente en matière d'environnement ne pourrait prendre aucune mesure affectant la compétence fédérale dans le domaine des normes de produits; qu'il a seulement pour effet de s'opposer à ce qu'une autorité adopte des prescriptions de protection de l'environnement ayant des répercussions telles sur la compétence menée par une autorité relevant d'un autre niveau de pouvoir que ces prescriptions empêcheraient celle-ci de conduire une politique efficace dans le domaine des normes de produits»; qu'elle invoque également la jurisprudence de la Cour constitutionnelle à propos du principe de proportionnalité, qui, selon elle, est fixée dans le sens qu'«une autorité,

en adoptant une mesure qui relève de sa compétence, ne peut rendre impossible ou exagérément difficile la mise en œuvre de sa compétence par une autre autorité»; qu'elle en conclut que la partie adverse n'a pas pu adopter l'acte attaqué sans violer ces dispositions;

qu'elle expose que les normes de produits consistent généralement dans la réglementation des caractéristiques de ces produits, dans l'établissement d'une éventuelle homologation, voire dans l'imposition d'analyses ou d'essais préalables à leur mise sur le marché, et que la possibilité d'interdire la mise d'un produit sur le marché est la norme la plus exorbitante et la plus attentatoire aux compétences concurrentes conférées aux autres niveaux de pouvoir et la plus attentatoire à la liberté de commerce et d'industrie; qu'elle estime qu'en l'occurrence, l'interdiction de mise sur le marché n'est pas justifiée par les caractéristiques du produit, puisqu'il n'est aucunement question d'effets intrinsèques potentiellement nocifs des broyeurs sur l'environnement et que le motif de l'acte attaqué est l'éventuel effet nocif du rejet des broyats dans les eaux de surface ordinaires, les égouts publics et les voies artificielles d'écoulement des eaux pluviales; qu'elle affirme que la mise en place d'une telle politique ressort de la compétence exclusive des régions, qui ont adopté leur propre réglementation en la matière, de sorte qu'en adoptant l'acte attaqué, la partie adverse paralyse l'exercice, par les régions, de leur capacité de réglementer la possibilité de rejeter ou non les déchets solides préalablement broyés dans l'eau; que, selon elle, il ressort incontestablement de certaines études que de tels rejets, loin de porter atteinte à l'environnement, améliorent la qualité des eaux usées; qu'elle conclut qu'en adoptant l'acte attaqué, le Roi entrave l'exercice des compétences des régions, a adopté des règles disproportionnées (Il aurait pu fixer des caractéristiques techniques destinées à assurer la qualité optimale de l'eau rejetée) et commet une erreur manifeste d'appréciation (la loi du 21 décembre 1998 Lui offrait des alternatives à l'interdiction);

qu'en réplique, elle invite le Conseil d'État à revenir sur l'arrêt n° 234.447 du 19 avril 2016 et fait valoir que si la réglementation fédérale doit être modifiée pour permettre aux régions d'exercer librement leurs compétences, c'est la preuve que l'acte attaqué viole les règles répartitrices de compétence, et qu'il ne se conçoit pas qu'une norme respectueuse des règles répartitrices des compétences doive être modifiée pour permettre à une autre autorité de modifier une norme relevant de sa compétence; que, selon elle, si l'acte attaqué ne violait pas les dispositions reprises au moyen, il ne devrait pas faire l'objet d'une modification si, à l'avenir, une région décidait d'autoriser l'utilisation des broyeurs alimentaires sur son territoire; qu'elle ajoute qu'une telle contestation revêt bien un caractère et un intérêt actuels, la violation des règles répartitrices de compétences entachant l'acte attaqué et non un acte futur; qu'elle insiste sur le fait que l'utilisation d'un broyeur n'est actuellement pas interdite par la Région flamande; qu'à son sens, il est indifférent qu'un broyeur puisse être acquis dans un autre pays, dès lors que la violation des règles répartitrices de compétences en Belgique ne peut être réparée par les choix effectués par un autre État; qu'elle précise que les directives citées par la partie adverse sont dénuées de pertinence puisqu'elles n'interdisent pas l'utilisation de broyeurs et que ces derniers sont autorisés dans des pays également soumis à cette directive;

que, dans son dernier mémoire, elle conteste que la réglementation flamande interdise l'utilisation de broyeurs; qu'elle considère que l'interdiction, prévue dans certaines zones du territoire flamand, de rejeter dans les réseaux d'égouttage des «déchets domestiques solides de nature organique ou inorganique» ne trouve pas à s'appliquer, ce texte ne visant pas l'eau rejetée après qu'un déchet organique ait été broyé; qu'elle constate que le dossier administratif ne contient pas d'étude relative à

l'augmentation de pollution que généreraient les broyeurs et soutient qu'il n'est pas raisonnable pour la partie adverse de se fonder sur une étude relative aux lingettes sanitaires, qui sont davantage susceptibles d'entraîner une pollution que des résidus organiques provenant de broyeurs alimentaires, et d'en transposer les conclusions; que, selon elle, il s'agit là d'une erreur manifeste d'appréciation; qu'elle souligne également que le texte établi une interdiction de portée générale, et que, du reste, il serait illogique d'interdire la vente d'un broyeur alimentaire s'il est directement destiné à être relié aux égouts et non s'il est destiné à être relié à une fosse septique, puisque les gadoues provenant de ces fosses sont périodiquement recueillies par des entreprises agréées qui les transvasent dans les stations d'épuration;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'autorité fédérale est compétente pour la fixation de normes de produit; que cette notion est définie par la Cour constitutionnelle comme visant «des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autres en vue de la protection de l'environnement» et qui «fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluants ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits»; qu'il s'agit de prescriptions auxquelles les produits visés doivent répondre au moment de leur mise sur le marché (arrêt n° 149/2010 du 22 décembre 2010, points B.4.1 et suivants);

Considérant que l'arrêté attaqué est adopté sur le fondement de l'article 5 de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de consommation durables et la protection de l'environnement; qu'il repose sur le motif que l'utilisation des appareils concernés, - aboutissant au rejet de déchets alimentaires broyés dans les milieux aquatiques ou dans les réseaux d'égouttage - est de nature à nuire à la protection de l'environnement eu égard à la manière dont l'assainissement des eaux usées est actuellement organisé en Belgique; que ce constat relève des motifs auxquels le législateur a permis au Gouvernement fédéral d'avoir égard pour décider d'interdire la mise d'un produit sur le marché; qu'en se prononçant de la sorte, la partie adverse a eu égard aux émissions produites par ces appareils, non pas en raison de leurs caractéristiques techniques, mais en raison de leur fonction même; que, pour autant, la décision attaquée ne constitue pas moins une norme de produit au sens de l'article 6 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980;

Considérant que l'exercice de la compétence fédérale consistant à fixer des normes de produits en vue de la protection de l'environnement présente nécessairement une certaine relation avec les compétences régionales en matière de

protection de l'environnement en général, raison pour laquelle l'article 6, § 4, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 impose en pareil cas d'associer les gouvernements régionaux à la décision; que cette formalité a été respectée en l'occurrence et que les instances régionales n'ont élevé aucune objection au projet qui leur était soumis; que la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capitale interdisent l'utilisation des broyeurs alimentaires, respectivement par l'article D.161,1° du Code de l'Eau et par l'article 4 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; que, si les dispositions du droit flamand sont moins explicites à ce sujet, il n'en reste pas moins que la politique menée par cette région s'avère formellement défavorable à l'installation de broyeurs; qu'en réponse à la question «l'utilisation d'un broyeur de déchets est-elle autorisée ou non ?», le site internet officiel de la Région flamande indique ce qui suit (traduction libre):

«Un broyeur de déchets permet de moudre finement les déchets organiques de cuisine et de les faire disparaître dans le tuyau d'écoulement. En Flandre, il est interdit d'utiliser un tel appareil. Il est en effet interdit d'évacuer avec les eaux usées des déchets de légumes, fruits et autres déchets solides. La vente de ces appareils est autorisée par l'autorité fédérale. Il n'est donc pas interdit d'acheter ou de vendre un broyeur de déchets. Mais en Flandre, vous ne pouvez donc pas l'utiliser parce que c'est en contradiction avec la législation flamande sur l'environnement». (www.vlaanderen.be/nl/bouwen-wonen-en-energie/water/waterafvoer-en-riolering);

que l'Agence flamande pour l'Environnement fait savoir sur son site (www.vmm.be/tips/huishouden#section-6) qu'«un broyeur de déchets, qui moud finement des déchets organiques de cuisine et les fait disparaître dans le tuyau d'écoulement, ne peut être utilisé en Flandre dès lors qu'il est interdit d'évacuer des légumes, fruits et autres déchets solides avec les eaux usées» (traduction libre);

que l'acte attaqué n'empêche donc pas les Régions d'exercer leur compétence en matière de protection de l'environnement, de protection de l'eau ou de gestion des déchets et s'inscrit, au contraire, dans le prolongement des choix qu'elles ont posés; que, dans ces conditions, la partie adverse n'a pas méconnu le principe de proportionnalité en usant de sa compétence d'une manière qui rendrait impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales;

Considérant que la partie adverse a estimé, en se référant aux conclusions de l'étude réalisée à propos du projet d'arrêté royal fixant un cadre pour la définition des exigences de biodégradabilité des produits conçus pour être évacués dans les toilettes, que «les réseaux de collecte ne sont pas des poubelles, et l'utilisation de ce type d'équipement génère des surcoûts d'exploitation, tant en maintenance des réseaux d'égouttage qu'en fonctionnement des stations d'épuration qui doivent traiter une surcharge de contaminants»; que la partie adverse a pu transposer le raisonnement relatif à d'autres résidus, sans être tenue de réaliser une étude spécifique aux broyats alimentaires; que la requérante ne produit aucun élément

établissant que la considération précitée serait entachée soit d'erreurs de fait, soit d'une erreur manifeste d'appréciation; qu'on peut admettre avec la requérante que les broyeurs ne sont pas intrinsèquement et en toute circonstance nocifs pour l'environnement, et que leur utilisation pourrait être recommandable si, comme dans certains pays, la gestion des déchets solides et l'épuration des eaux usées étaient organisées selon des principes différents de ceux qui prévalent aujourd'hui; que ce constat n'entache pas d'illégalité les décisions attaquées, qui s'inscrivent dans le cadre actuellement admis et appliqué dans les trois régions du pays;

Considérant que l'article 5 de la loi du 21 décembre 1998 habilite le Roi à interdire la commercialisation de certains produits; qu'en raison de la position des différentes régions quant à l'utilisation des broyeurs, il n'est pas disproportionné de prévoir cette mesure qui est la plus restrictive de la liberté de commerce; qu'il convient d'observer que l'interdiction ne frappe, selon le texte même de l'arrêt attaqué, que les broyeurs dont le broyat est «destiné à être éliminé dans des systèmes d'évacuation d'eaux résiduelles» «en vue de leur rejet final dans des milieux aquatiques ou des réseaux de collecte et d'épuration»; qu'il convient d'interpréter ces termes conformément au commentaire qui en a été donné à la conférence interministérielle et à la Commission européenne, en ce sens qu'il s'agit de viser les appareils dont le broyat est destiné à être rejeté sans aucun traitement, ce qui laisse ouverte la commercialisation de ces appareils pour les installations de biométhanisation ou de fermentation ainsi que pour les habitations desservies par des fosses septiques; que cette distinction n'est pas dénuée de pertinence puisque les caractéristiques physiques de telles installations atténuent la charge polluante que leurs gadoues porteront au moment où elles en sortiront pour arriver dans les stations d'épuration; que le premier moyen n'est pas fondé;

VI. Second moyen

A. Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation de l'article 23 de la Constitution, du principe de la liberté de commerce et de l'industrie, notamment consacré par l'article II.3 du Code de droit économique du 28 février 2013, des principes généraux de proportionnalité et du raisonnable, de la violation du principe de précaution et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elle rappelle que le Conseil d'État reconnaît le principe de la liberté de commerce et de l'industrie, tout en admettant qu'il peut y être porté atteinte moyennant le respect du principe de proportionnalité;

qu'elle affirme qu'il ressort de plusieurs études scientifiques que l'utilisation de broyeurs alimentaires pour les déchets organiques a des effets bénéfiques pour l'environnement; qu'elle cite un rapport réalisé en 2012 par *l'Association of Manufacturers of Domestic Appliances* et un rapport réalisé en 2013 par le Comité

Européen de Fabricants d'Appareils ménagers, selon lesquels l'utilisation de broyeurs alimentaires rencontre les objectifs de la politique européenne de traitements des déchets en permettant une récupération plus importante des déchets organiques pour assurer qu'ils ne soient pas mis en décharge ou incinérés et en améliorant la qualité des boues d'épuration; qu'elle affirme que plusieurs pays européens autorisent ou encouragent l'utilisation de broyeurs alimentaires pour les déchets organiques, que l'utilisation de broyeurs alimentaires n'entraîne aucun encrassement ou débordement des égouts, que les boues d'épuration peuvent être réutilisées pour produire du biogaz et que l'utilisation de broyeurs alimentaires peut constituer une solution face aux difficultés liées à la collecte sélective des déchets organiques en centre-ville et comportent des effets positifs;

que, selon elle, les 700 stations d'épuration présentes en Belgique permettent un traitement optimal des eaux contenant des déchets solides broyés et il n'existe en revanche aucune étude scientifique établissant que l'utilisation des broyeurs alimentaires entraînerait des nuisances graves pour l'environnement, voire même occasionnerait des difficultés liées à une augmentation sensible des débordements des égouts; qu'elle relève que la partie adverse reconnaît qu'elle ne dispose pas d'analyse spécifique pour les déchets broyés et se fonde sur l'analyse réalisée à l'égard de l'arrêté royal fixant un cadre pour la définition des exigences de biodégradabilité et de désintégrabilité des produits conçus pour être évacués par les canalisations; qu'elle estime qu'aucun parallèle ne peut être fait entre les deux arrêtés, puisque les produits visés sont complètement différents (lingettes, d'une part, et déchets organiques, d'autre part) et que les mesures prévues sont distinctes (conditions de mise sur le marché, d'une part, et interdiction de mise sur le marché, d'autre part); qu'elle conclut que l'acte attaqué ne repose donc sur aucune étude scientifique ou sur aucun critère objectif et démontré; qu'elle cite la réponse donnée par le ministre le 22 novembre 2011 à une question parlementaire relative à l'interdiction éventuelle des broyeurs alimentaires, selon laquelle : «Il ne me paraît pas réaliste d'imposer une interdiction totale. Pour des raisons pratiques, le broyage de restes alimentaires peut offrir une solution adéquate permettant de fournir des matières premières à des unités de compostage ou de production de biogaz. Le service Politique des produits de la DG Environnement devra réfléchir avec les acteurs régionaux à la façon d'encadrer la commercialisation de ces appareils»;

qu'elle fait valoir que l'interdiction absolue et générale de la mise sur la marché de broyeurs alimentaires la prive du droit de poursuivre librement son activité économique sur l'ensemble du territoire, quel que soit le droit régional applicable, alors que l'évolution de l'approche relative au traitement et au recyclage des déchets pourrait mener à une évolution favorable des législations régionales dans le futur; qu'elle répète qu'alors que plusieurs études démontrent le caractère positif pour l'environnement de l'utilisation de broyeurs de déchets, l'acte attaqué ne repose sur aucune étude scientifique ou sur aucun rapport étayé, de sorte qu'il constitue une atteinte disproportionnée, déraisonnable et dépourvue de justification scientifiquement établie à la liberté de commerce et d'industrie, viole le principe de précaution et constitue une erreur manifeste d'appréciation;

qu'en réplique, elle considère que la partie adverse, qui ne dépose aucune étude, ne peut mettre en doute les études scientifiques déposées par elle-même; qu'à son sens, l'acte attaqué ne peut se justifier que s'il peut être démontré que l'utilisation de broyeurs alimentaires porte objectivement atteinte à l'environnement et il est insuffisant de se fonder sur la «plausibilité» d'une telle pollution; qu'elle affirme qu'en matière de gestion des déchets, le sens commun est souvent de mauvais conseil et que, là où une pollution pouvait être redoutée hier, il faut voir une

opportunité environnementale à développer; qu'elle assure que les stations d'épuration situées en Belgique ont besoin de bactéries vivantes pouvant contribuer à assainir les eaux polluées de résidus chimiques de produits d'entretien et de résidus médicamenteux; que, selon elle, l'interdiction de vente des broyeurs ne peut être justifiée par la crainte d'obstruction des égouts puisque les déchets alimentaires sont composés à 80 % d'eau et ont une dimension sans commune mesure avec le calibrage des canalisations d'égouts; qu'elle observe par ailleurs que la portée générale et absolue de l'interdiction de vente de broyeurs cadre mal avec les termes de la note adressée par la partie adverse à la Conférence interministérielle de l'Environnement, qui porte notamment : «Le projet d'A.R. ne vise pas à interdire les applications utiles et écologiques des broyeurs alimentaires, par lesquels les résidus de nourriture ne se retrouvent pas dans les eaux usées. Par exemple, les broyeurs connectés à un système de biométhanisation ou les broyeurs connectés à une installation de fermentation ou encore à un réservoir de stockage, de nourriture broyée, ensuite transformée par fermentation, ne sont pas interdits»; qu'une telle limitation ne ressort nullement des termes de l'acte attaqué, qui a donc été présenté de manière erronée à la Conférence interministérielle; qu'il n'est, par ailleurs, pas objectivement justifiable d'interdire la vente d'un broyeur alimentaire directement relié aux égouts alors qu'elle serait autorisée pour un broyeur relié à une fosse septique;

que, dans son dernier mémoire, elle fait valoir que le choix d'interdire de vendre un produit pour des motifs liés à la protection de l'environnement doit pouvoir se justifier par référence à des études scientifiques prouvant la nocivité de ce produit ou de ce qu'il rejette, ce qui n'est pas le cas en l'espèce; qu'elle invoque par exemple l'arrêt n° 168.067 du 21 février 2007 pour illustrer la nécessité que le dossier administratif soit étayé et contienne des éléments probants; qu'elle conteste l'argument selon lequel la mesure resterait proportionnée parce qu'elle ne viserait pas les broyeurs destinés à être reliés, par exemple, à une fosse septique, en expliquant que le vendeur n'a pas la possibilité de vérifier la destination effective et réelle du broyeur et que l'argument ainsi avancé pour justifier l'acte attaqué est contradictoire; qu'elle conteste la tardiveté d'une contestation relative à la discrimination ainsi créée, dès lors que la différence de traitement qu'elle critique ne résulte pas du texte de l'arrêté attaqué mais bien d'une interprétation dont elle n'aurait pas pu tenir compte dans sa requête; qu'elle ajoute que la possibilité prétendument ouverte de vendre des broyeurs destinés à être reliés à une fosse septique met à néant l'argumentation de la partie adverse concernant l'interdiction d'utiliser ces appareils et la nécessité, pour la rendre effective, d'une interdiction générale et absolue de vente;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que le droit au libre choix d'une activité professionnelle est un des droits économiques, sociaux et culturels que l'article 23 de la Constitution impose aux législateurs de garantir en tenant compte des obligations correspondantes; que ce droit peut être limité pour des raisons d'intérêt général;

Considérant que les motifs de protection de l'environnement, pouvant justifier l'interdiction de commercialiser un produit, ne se limitent pas à la nocivité absolue et intrinsèque d'un produit mais peuvent être appréciés dans le contexte des

politiques menées; que, nonobstant l'absence au dossier d'étude scientifique sur l'effet du rejet dans les égouts du broyat de déchets ménagers, il peut être tenu pour plausible que l'épuration des eaux chargées en ce type de déchets pose des problèmes différents de ceux que pose l'épuration d'une eau qui n'en contient pas, et que compte tenu des dispositifs d'épuration existants, ce rejet emporte des conséquences négatives pour l'environnement; qu'à cet égard, la déclaration du ministre en réponse à une question parlementaire, quatre ans avant que l'arrêté attaqué ne soit adopté, témoigne plus d'une continuité de vues que d'un revirement, le ministre n'ayant pas émis d'opinion favorable au rejet de broyat dans les égouts; que les études produites par la requérante émanent essentiellement de fabricants des appareils en question et que son argumentation quant à l'intérêt qu'ils pourraient offrir pour l'environnement relève de choix politiques; que, fût-elle avérée, l'absence de risques d'obstruction des canalisations n'est pas pertinente, ce motif n'étant pas allégué par la partie adverse; que, comme il a été dit à propos du premier moyen, la partie adverse a pu transposer le raisonnement relatif à d'autres résidus, sans être tenue de réaliser une étude spécifique aux broyats alimentaires; que la partie adverse a pu estimer souhaitable d'interdire la commercialisation de broyeurs, pour rendre plus effectif le choix appliqué dans les trois régions en vue d'interdire ou, à tout le moins, de déconseiller formellement le rejet de broyats alimentaires dans les égouts; qu'il existe ainsi un lien de proportionnalité suffisant entre l'objectif poursuivi et la mesure adoptée;

que la requérante est sans intérêt à critiquer la position de la partie adverse en ce qu'elle interprète l'arrêté attaqué comme permettant la vente de broyeurs destinés à desservir des immeubles reliés à une fosse septique; qu'en effet, cette interprétation limite la portée de l'interdiction qui fait grief à la requérante; que, fût-elle d'une application pratique difficile, cette distinction de traitement concourt à restreindre la portée de l'acte attaqué et confirme la proportionnalité de l'interdiction qu'il impose; que le second moyen n'est pas fondé;

VII. Indemnité de procédure

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse demande qu'une indemnité de procédure d'un montant de 840 euros lui soit attribuée, à la charge de la partie requérante; qu'il y a lieu de faire droit à sa demande,

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 840 euros est accordée à la
à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont également mis
à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
seize mai deux mille dix-sept par :

M.	Imre KOVALOVSKY,	président de chambre,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Yves HOUYET,	conseiller d'État,
M.	Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

I. KOVALOVSKY