

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 92.669 du 25 janvier 2001

A.48.010/XIII-291

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 Olivier JADIN, avocat,
boulevard Audent 15
6000 Charleroi.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 août 1992 par l'association sans but lucratif INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE qui demande l'annulation, à titre principal, de l'ensemble des dispositions de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux déchets toxiques ou dangereux, et, à titre subsidiaire, de son article 1^{er}, 4^o, de son annexe III, des mots «non intégrée dans un processus de production industrielle» dans son article 5, § 1^{er}, des mots «traitant des déchets en provenance de tiers» dans ce même article, des mots «en provenance de tiers» dans ses articles 29 et 42, de ses articles 23, alinéa 2, 40, 83 et 84;

Vu l'arrêt n° 57.013 du 13 décembre 1995 rouvrant les débats et fixant l'affaire à l'audience publique du 2 août 1996 à 9.30 heures;

Vu l'arrêt n° 58.954 du 29 mars 1996 annulant dans l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 avril 1992 ce qui suit :

- 1° l'article 1^{er}, 4°, a);
- 2° à l'article 5, § 1^{er}, les mots «et traitant des déchets en provenance de tiers»;
- 3° aux articles 29 et 42, § 1^{er}, les mots «en provenance de tiers»;
- 4° l'article 84, 1°;
- 5° l'annexe III,

rouvrant les débats relatifs au cinquième moyen, posant deux questions à titre préjudiciel à la Cour de justice des Communautés européennes, décrétant le désistement quant au septième moyen et rejetant la requête pour le surplus;

Vu l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 18 décembre 1997;

Vu l'ordonnance du 12 janvier 1998 décidant qu'il y a lieu de reprendre la procédure, accordant aux parties un délai de trente jours pour faire valoir leurs observations et chargeant ensuite le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général de déposer un rapport complémentaire;

Vu le mémoire de la requérante;

Vu le rapport complémentaire de M^{me} GUFFENS, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 7 avril 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport complémentaire;

Vu la notification du rapport complémentaire aux parties, la lettre du 2 juin 2000 de la requérante et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 5 décembre 2000, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 18 janvier 2001;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me O. LOUIS, loco Me O. JADIN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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

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

Considérant qu'il reste à statuer sur le cinquième moyen de la requête, compte tenu des réponses données par la Cour de justice des Communautés européennes dans son arrêt du 18 décembre 1997 (affaire C-129/96) aux deux questions préjudicielles posées par l'arrêt n° 58.954 du 29 mars 1996; que ce cinquième moyen a été exposé dans cet arrêt;

Considérant, quant à la première branche, que le Conseil d'Etat a posé à la Cour la question suivante :

« Les articles 5 et 189 du traité CEE s'opposent-ils à ce que les États membres prennent une disposition contraire à la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets, telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du 18 mars 1991, pendant le délai de transposition de celle-ci ?

Les mêmes dispositions du traité s'opposent-elles à ce que les États membres adoptent et mettent en vigueur une norme qui se présente comme une transposition de ladite directive mais dont les dispositions apparaissent contraires aux prescriptions de cette directive ?»;

Considérant que la Cour y a donné la réponse suivante :

« Les articles 5, deuxième alinéa, et 189, troisième alinéa, du traité CEE ainsi que la directive 91/156 imposent que, pendant le délai de transposition fixé par la directive pour la mettre en oeuvre, l'État membre destinataire de celle-ci s'abstienne de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par cette directive»;

que cette réponse est motivée par le passage suivant de l'arrêt :

« 40. A titre liminaire, il y a lieu de rappeler que l'obligation pour un État membre de prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre le résultat prescrit par une directive est une obligation contraignante imposée par l'article 189, troisième alinéa, du traité et par la directive elle-même (...). Cette obligation de prendre toutes mesures générales ou particulières s'impose à toutes les autorités des États membres, y compris, dans le cadre de leurs compétences, les autorités juridictionnelles (...).

41. Il convient ensuite de relever que, aux termes de l'article 191, deuxième alinéa, du traité CEE, applicable à l'époque des faits au principal, «Les directives et les décisions sont notifiées à leurs destinataires et prennent effet par cette notification». Il découle de cette disposition qu'une directive produit des effets juridiques à l'égard de l'État membre destinataire dès le moment de sa notification.

42. En l'espèce et conformément à une pratique courante, la directive 91/156 fixe elle-même un délai à l'expiration duquel les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour s'y conformer doivent être entrées en vigueur dans les États membres.

43. Dès lors que ce délai vise notamment à donner aux États membres le temps nécessaire pour adopter les mesures de transposition, ces États ne sauraient se voir reprocher de ne pas avoir transposé la directive dans leur ordre juridique avant que ce délai soit arrivé à expiration.

44. Il n'en demeure pas moins que c'est pendant le délai de transposition qu'il incombe aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour assurer que le résultat prescrit par la directive sera atteint à l'expiration de ce délai.

45. A cet égard, si les États membres ne sont pas tenus d'adopter ces mesures avant l'expiration du délai de transposition, il résulte de l'application combinée des articles 5, deuxième alinéa, et 189, troisième alinéa, du traité et de la directive elle-même que, pendant ce délai, ils doivent s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement le résultat prescrit par cette directive.

46. Il appartient à la juridiction nationale d'apprécier si tel est le cas des dispositions nationales dont elle est chargée d'examiner la légalité.

47. Dans cette appréciation, la juridiction nationale devra en particulier examiner si les dispositions en cause se présentent comme une transposition complète de la directive ainsi que les effets concrets de l'application de ces dispositions non conformes à la directive et de leur durée dans le temps.

48. Par exemple, si les dispositions en cause se présentent comme une transposition définitive et complète de la directive, leur non-conformité avec la directive pourrait laisser présumer que le résultat prescrit par celle-ci ne sera pas atteint dans les délais impartis si leur modification en temps utile est impossible.

49. En sens inverse, la juridiction nationale pourrait tenir compte de la faculté qu'a un État membre d'adopter des dispositions provisoires ou de mettre en oeuvre la directive par étapes. Dans de telles hypothèses, la non-conformité de dispositions transitoires du droit national avec la directive ou l'absence de transposition de certaines dispositions de la directive ne compromettrait pas nécessairement le résultat prescrit par celle-ci»;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient que l'arrêté attaqué est compatible avec les directives visées au moyen; qu'elle s'exprime à ce sujet comme suit :

« En effet, l'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté attaqué ne fait pas échapper "à tout régime de contrôle" les installations d'élimination ou de valorisation des déchets toxiques ou dangereux intégrées dans un processus de production industrielle dans la mesure où ces exploitations restent soumises à un régime d'autorisation conformément

aux articles 11 et 69 du décret du 27.6.1996 relatif aux déchets.

L'article 11 dispose clairement que :

" § 1^{er}. L'implantation et l'exploitation d'une installation de regroupement, d'élimination ou de valorisation de déchets sont soumises à autorisation.

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 les conditions prévues au § 2 et à assurer le respect de l'article 7, § 2.

L'autorisation d'une installation de regroupement, d'élimination ou de valorisation de déchets ne peut être accordée 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.

§ 2 (...).".

L'article 69 précise quant à lui que :

" Aussi longtemps que les règles d'application de l'article 11 n'auront pas été définies par le Gouvernement, les autorisations relatives aux installations non visées par les arrêtés d'exécution du décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets et visées par le Règlement général pour la protection du travail sont réglementées sur cette base en ce qui concerne la protection des voisins et de l'environnement".

En d'autres termes, les installations d'élimination ou de valorisation de déchets toxiques ou dangereux intégrées dans un processus de production industrielle bien qu'exclues du champ d'application du régime d'autorisation spécifique instauré par l'arrêté attaqué, restent néanmoins soumises à un régime de contrôle, à savoir celui du Règlement général sur la protection du travail.

Ensuite, le décret du 27.06.1996 relatif aux déchets et ses arrêtés d'application instaurent un corps de règles conformes aux objectifs poursuivis par les directives européennes (cf. e.a. article 11, § 2, du décret du 27.06.1996).

Au surplus, un nouveau projet de décret modifiant le décret précité du 27.06.1996, dont la partie requérante est informée, est actuellement à l'étude, ce qui dément également une intention dans le chef de la partie

adverse d'avoir adopté en 1992 une réglementation définitive»;

Considérant que le décret wallon du 27 juin 1996 relatif aux déchets ne peut être pris en considération pour apprécier la légalité de l'arrêté attaqué, qui date du 9 avril 1992; que la légalité d'un acte administratif s'apprécie au jour où cet acte est pris; qu'en outre, le délai imparti pour transposer la directive 91/156/CEE était de 24 mois et expirait en mars 1993, et que celui imparti pour transposer la directive 91/689/CEE expirait le 12 décembre 1993;

Considérant que l'arrêté attaqué ne se présente nullement comme une réglementation transitoire ou provisoire, et qu'il n'a été ni modifié ni remplacé par une autre réglementation dans le délai de transposition des directives qu'il vise en son préambule; qu'en tant qu'il donne de la notion de déchet une définition - dont la compatibilité avec la directive est examinée à l'occasion de la seconde branche du moyen -, il se présente comme une transposition définitive et complète de ces directives; qu'il devait en conséquence les respecter;

Considérant, quant à la seconde branche, que l'arrêt n° 58.954 a posé à la Cour de justice des Communautés européennes la question préjudicielle suivante :

« Une substance visée à l'annexe I de la directive 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991 modifiant la directive 75/442/CEE relative aux déchets, qui est intégrée, directement ou indirectement, dans un processus de production industrielle, est-elle un déchet au sens de l'article 1^{er}, a), de cette directive ? »

Considérant que la Cour y a répondu comme suit :

« Le simple fait qu'une substance est intégrée, directement ou indirectement, dans un processus de production industrielle ne l'exclut pas de la notion de déchet au sens de l'article 1^{er}, sous a), de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991 »;

que cette réponse est motivée par le passage suivant de l'arrêt :

« 26. Il découle tout d'abord du libellé de l'article 1^{er}, sous a), de la directive 75/442, modifiée, que le champ d'application de la notion de déchet dépend de la signification du terme «se défaire».

27. Il ressort ensuite des dispositions de la directive 75/442, modifiée, notamment de ses articles 4 et 8 à 12 ainsi que de ses annexes II A et II B que ce terme englobe à la fois l'élimination et la valorisation d'une substance ou d'un objet.

28. Comme l'a relevé M. l'avocat général aux points 58 à 61 de ses conclusions, la liste des catégories de déchets figurant à l'annexe I de la directive 75/442, modifiée, et les opérations d'élimination et de valorisation énumérées aux annexes II A et II B de la même directive montrent que la notion de déchet n'exclut en principe aucun type de résidus, de sous-produits industriels ou d'autres substances résultant de processus de production. Cette constatation est d'ailleurs confortée par la liste des déchets établie par la Commission dans la décision 94/3.

29. A cet égard, il convient de préciser en premier lieu que, comme il apparaît en particulier des articles 9 à 11 de la directive 75/442, modifiée, la directive s'applique non seulement à l'élimination et à la valorisation des déchets par des entreprises spécialisées en cette matière, mais également à l'élimination et à la valorisation de déchets par l'entreprise qui les a produits, sur le lieu de leur production.

30. En second lieu, si, conformément à l'article 4 de la directive 75/442, modifiée, les déchets doivent être valorisés ou éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans que soient utilisés des procédés ou méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement, rien dans la directive n'indique qu'elle ne concerne pas les opérations d'élimination ou de valorisation faisant partie d'un processus de production industrielle lorsque celles-ci n'apparaissent pas comme constituant un danger pour la santé de l'homme ou pour l'environnement.

31. Enfin, il convient de rappeler que la Cour a déjà jugé que la notion de déchet, au sens de l'article 1^{er} de la directive 75/442, modifiée, ne doit pas s'entendre comme excluant les substances et objets susceptibles de réutilisation économique (...).

32. Il résulte de l'ensemble de ces considérations que peuvent constituer des déchets au sens de l'article 1^{er},

sous a), de la directive 75/442, modifiée, des substances qui entrent dans un processus de production.

33. Cette conclusion ne porte pas atteinte à la distinction qu'il convient d'opérer, ainsi que l'ont fait valoir à juste titre les gouvernements belge, allemand, néerlandais et du Royaume-Uni, entre la valorisation de déchets au sens de la directive 75/442, modifiée, et le traitement industriel normal de produits qui ne sont pas des déchets, quelle que soit par ailleurs la difficulté de cette distinction»;

Considérant qu'en tant que l'arrêté attaqué exclut de son champ d'application les installations intégrées dans un processus de production industrielle, il soustrait au régime d'autorisation imposé par les directives des entreprises qui traitent des déchets au sens des directives précitées; que le moyen est fondé en ses deux branches,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés, à l'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux déchets toxiques ou dangereux, les mots «non intégrée dans un processus de production industrielle».

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté partiellement annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la XIII^e chambre, le vingt-cinq janvier deux mille un
par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
LEROY,	président de chambre,
VANDERNOOT,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.