

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture pour la Région wallonne, le 4 décembre 1992, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "relatif aux déchets animaux", a donné le 17 mars 1993 l'avis suivant :

L'arrêté en projet appelle deux observations fondamentales.

I. La question se pose, d'abord, si le projet entre dans la compétence de la Région wallonne, lorsqu'il s'agit de matières d'origine animale qui sont destinées à être transformées pour constituer une matière susceptible d'être utilisée dans un processus de production tel que, par exemple, la fabrication d'aliments pour animaux : s'agit-il de déchets, dont la gestion relève de la compétence des régions en vertu de l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ?

Par arrêt n° 1/89 du 31 janvier 1989, statuant sur un recours en annulation de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, la Cour d'arbitrage s'est prononcée sur l'interprétation à donner à la notion de déchets au sens de la disposition précitée de la loi spéciale du 8 août 1980.

La Cour a rappelé que, selon les travaux préparatoires de ladite loi spéciale, "constitue un déchet, toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait volontairement ou a l'obligation de se défaire en vertu de dispositions légales ou réglementaires".

A cet égard, la Cour a précisé que "le commentaire du contenu juridique de la notion de "déchets" donné dans l'exposé des motifs de (la loi spéciale du 8 août 1980)

.../...

révèle que cette notion englobe, entre autres, les déchets d'origine végétale et animale, en ce compris, en principe, les cadavres d'animaux".

Selon la Cour, dès lors que les cadavres d'animaux et les déchets de l'abattage sont des déchets et que leur destruction en constitue une forme de traitement, la réglementation de cette destruction relève de la compétence des régions.

C'est pour ce motif que la Cour a annulé l'article 14 de la loi précitée du 24 mars 1987, article qui tendait à réglementer la "matière à détruire", notion définie par l'article 1er, 6°, de cette loi, comme visant "les cadavres d'animaux et les produits animaux qui sont impropres ou qui sont déclarés impropres à la consommation humaine par décision de l'autorité" (1).

La Cour a, toutefois, réservé un sort différent aux articles 12 et 13 de ladite loi du 24 mars 1987 :

- 1° elle a déclaré que l'article 12, qui habilite le Roi à prendre des règles relatives aux produits animaux destinés à l'alimentation des animaux, ne violait pas l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août

(1) L'annulation de l'article 14 de la loi ne porte, toutefois, pas sur les dispositions réglementant l'importation, l'exportation et le transit de la matière à détruire.

1980 : selon la Cour, ces produits ne constituent pas des déchets au sens de la loi spéciale, puisqu'ils peuvent être utilisés pour l'alimentation des animaux;

- 2° quant à l'article 13, qui habilite le Roi à prendre des règles relatives à la "matière à traiter" - notion qui, en vertu de l'article 1er, 7°, de la loi précitée, vise "les produits animaux autres que la matière à détruire, qui ne sont pas destinés à la consommation humaine" -, la Cour a déclaré qu'il "ne concern(ait) pas les déchets puisque la matière à traiter qu'il réglemente, se trouve définie à l'article 1er, 7°, par opposition à la matière à détruire", et qu'en conséquence il ne violait pas l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il résulte de l'arrêt de la Cour d'arbitrage que des produits animaux destinés à être transformés pour constituer une matière première susceptible d'être utilisée

dans un processus de production ne constituent pas des déchets et que leur réglementation relève de la compétence de l'Etat (1).

Il s'ensuit qu'à s'en tenir à l'enseignement de cet arrêt, rendu sur un recours en annulation, les dispositions de l'arrêté en projet relatives à de tels produits animaux ne relèvent pas de la compétence de la Région.

Sans doute, les auteurs du projet relèvent-ils, avec pertinence, que la Cour de justice des Communautés européennes s'est, dans un arrêt préjudiciel du 28 mars 1990, prononcée sur l'interprétation de la notion de déchet au sens notamment de l'article 1er de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets (2).

-
- (1) Conformément à cette jurisprudence, du reste, un arrêté royal du 16 décembre 1992, pris en exécution des articles 12 et 13 de la loi du 24 mars 1987 et dont le préambule vise expressément l'arrêt cité de la Cour d'arbitrage, arrête les règles sanitaires relatives à l'élimination et la transformation des matières à faible risque, à leur mise sur le marché et à la protection contre les agents pathogènes des aliments pour animaux d'origine animale ou à base de poisson (Moniteur belge, 10 février 1993). Cet arrêté, pris vu l'urgence, tend à assurer, pour partie, la transposition de la directive du Conseil 90/667/CEE du 27 novembre 1990, celle-là même que l'arrêté en projet tend également à transposer.
- (2) Affaires jointes C-206/88 et C-207/88, Vessoso et Zanetti, Rec., I, p. 1461.

.../...

La Cour était saisie de la question de savoir si cette notion devait s'entendre comme excluant les substances et objets susceptibles de réutilisation économique. Elle a répondu qu'une substance dont le détenteur se défait peut constituer un déchet au sens de cette directive, alors même qu'elle est susceptible de réutilisation économique. Elle s'est fondée sur la définition de la notion d'élimination des déchets donnée par ladite directive qui vise notamment les opérations de transformation nécessaires à leur réutilisation, à leur récupération ou à leur recyclage et charge les Etats membres de prendre les mesures appropriées pour promouvoir la prévention, le recyclage et la transformation des déchets, l'obtention à partir de ceux-ci de matières premières et éventuellement d'énergie, ainsi que toute autre méthode permettant la réutilisation des déchets.

Sans doute, la Cour a-t-elle, de même, dans un autre arrêt préjudiciel du 28 mars 1990, déclaré qu'une réglementation nationale, qui adopte une définition de la notion de déchet excluant les substances et objets susceptibles de réutilisation économique, n'est pas compatible avec la directive 75/442/CEE précitée (1).

Mais, ces distinctions faites par la Cour de justice des Communautés européennes, quant au concept de "déchets" sont sans incidence sur la répartition des compétences, en droit interne, en vue de l'exécution des directives C.E.E.

(1) Aff. C-359/88, Zanetti et a., Rec., I, p. 1509.

En droit belge, compte tenu de l'arrêt de la Cour d'arbitrage, deux autorités distinctes sont compétentes pour respecter l'obligation de transposer, en droit interne, lesdites directives.

Encore qu'une telle situation ne soit pas sans inconvénient pour la sécurité juridique, elle est, en l'état actuel de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, inéluctable.

II. L'arrêté en projet contient des règles qui ont trait à l'élimination des déchets animaux par rejet dans le milieu naturel, notamment par enfouissement.

A cet égard, dans un récent arrêt (1), la section d'administration du Conseil d'Etat a jugé "qu'au regard des interdictions imposées par les articles 15 et 18 du décret (du 5 juillet 1985 relatif aux déchets), la décharge contrôlée (2) est le seul mode de rejet et d'abandon des déchets à la nature qu'admet le législateur régional". Elle en a déduit qu'il n'était pas au pouvoir de l'Exécutif

(1) A.S.B.L. Inter-environnement Wallonie, n° 41.822 du 29 janvier 1993.

(2) Selon l'arrêt, cette notion "définit un lieu soumis à des conditions d'exploitation prédéterminées en vertu du décret, où des déchets sont définitivement rejetés dans le milieu naturel".

d'écarter certains lieux, opérations ou matières de l'application de l'arrêté de l'Exécutif du 23 juillet 1987 relatif aux décharges contrôlées; parmi ces lieux, figurent notamment les cimetières d'animaux familiers ou de compagnie. Elle a donc annulé l'article 2 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 19 avril 1990 modifiant l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 23 juillet 1987 relatif aux décharges contrôlées, en tant qu'il exclut les cimetières d'animaux familiers ou de compagnie du champ d'application de ce dernier.

Pour tenir compte du principe, relevé dans ledit arrêt, selon lequel, dans l'état actuel du décret du 5 juillet 1985, le rejet de déchets animaux dans le milieu naturel est soumis aux dispositions de celui-ci relatives aux décharges contrôlées (1), il conviendrait que l'Exécutif choisisse l'un des deux procédés suivants :

- 1° l'Exécutif peut décider de ne pas écarter les déchets animaux du champ d'application de l'arrêté précité du 23 juillet 1987; en ce cas, il devrait, d'une part, mo-

difier en conséquence cet arrêté (2) et, d'autre part,

(1) Voir en particulier les articles 18, 20 et 21 de ce décret.

(2) En particulier, il conviendrait d'abroger formellement le texte originel de l'article 2, § 2, 1°, dudit arrêté, qui, comme l'arrêté annulé du 19 avril 1990, exclut les cimetières d'animaux familiers ou de compagnie du champ d'application de l'arrêté du 23 juillet 1987. L'attention est attirée sur le fait que vu du 1 et du 4 de l'arrêté du 23 juillet 1987, les cadavres d'animaux et les déchets provenant de toute institution ou établissement vétérinaire "sont, dans tous les cas, exclus de la mise en décharge".

prévoir que l'arrêté en projet n'est pas applicable aux déchets animaux éliminés en décharges contrôlées et s'abstenir d'y régler l'enfouissement des déchets animaux;

- 2° l'Exécutif peut aussi décider d'écarter les déchets animaux du champ d'application de l'arrêté du 23 juillet 1987; en ce cas, il devrait, d'une part, modifier en conséquence cet arrêté et, d'autre part, rédiger l'arrêté en projet en des termes tels qu'il apparaisse clairement que l'enfouissement des déchets animaux est soumis au régime que prévoit le décret du 5 juillet 1985, pour les décharges contrôlées; à cet effet, lors-

.../...

qu'il est question dans l'arrêté en projet de l'enfouissement des déchets animaux, mieux vaudrait remplacer la notion d'"installation d'élimination" par celle de "décharge contrôlée" (1).

*

Il suit des considérations qui précèdent que l'arrêté en projet doit être fondamentalement revu.

(1) S'il est vrai que, dans une décharge contrôlée, il est procédé à l'élimination de déchets, il reste que le décret du 5 juillet 1985 organise, pour les décharges contrôlées, un régime distinct de celui qui s'applique aux installations d'élimination de déchets qui ne consistent pas en des décharges (voir le chapitre V, section II, du décret).

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,
R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
J. MESSINNE,
J. DE GAVRE, assesseurs de la
F. DELPEREE, section de législation,
Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur.
La note du Bureau de coordination a été rédigée par
J.-L. PAQUET, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN.

C.-L. CLOSSET.