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 de la Région wallonne, le 29 juin 1993, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant réglementation de l'utilisation des boues d'épuration sur ou dans les sols", a donné le 29 novembre 1993 l'avis suivant :

1. L'arrêté en projet se fonde sur trois décrets : le décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets; le décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution; le décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux potabilisables.

La question se pose - le délégué du Gouvernement demande au Conseil d'Etat de l'examiner spécialement - si l'arrêté en projet peut être fondé sur le décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets (1).

Il convient, pour cela, de déterminer si les boues d'épuration constituent des déchets au sens du décret du 5 juillet 1985, lorsqu'elles font ou sont destinées à faire l'objet d'une utilisation sur ou dans les sols.

Il ressort de la note au Gouvernement wallon que cette question a suscité des discussions entre ceux qui ont participé à l'élaboration de l'arrêté en projet :

> "Des discussions préliminaires ont porté sur la qualification des boues d'épuration, certains estimant que suivant leur composition, elles étaient à considérer comme amendement ou si, et seulement si, elles n'étaient pas valorisables, elles étaient à considérer comme déchet.

---

(1) L'examen de cette question est important, non seulement pour déterminer si les formalités prévues par le décret du 5 juillet 1985 doivent être respectées à l'occasion de l'élaboration de l'arrêté en projet - voir, sur ce point, l'observation n° 2 -, mais aussi et surtout pour vérifier si l'arrêté en projet repose sur un fondement légal suffisant. En effet, les décrets précités du 7 octobre 1985 et du 30 avril 1990 ne suffisent pas à fonder l'arrêté en projet : ils tendent seulement à assurer la protection des eaux, alors que l'arrêté en projet a pour objectif de protéger tous les éléments de l'environnement, en particulier les sols; le décret du 5 juillet 1985 permet, quant à lui, d'assurer la protection de tous les éléments de l'environnement.

> Le décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets en son article 2, 1°, ne fait pas cette distinction sur les boues d'épuration et considère qu'il s'agit d'un déchet. C'est pourquoi la Commission des déchets a été consultée et il a été tenu compte, notamment de l'article 17 du même décret".

On peut se demander si l'argument pris de l'article 2, 1°, du décret du 5 juillet 1985 suffit à justifier la thèse suivant laquelle les boues d'épuration constituent des déchets lorsqu'elles font ou sont destinées à faire l'objet d'une utilisation sur ou dans les sols. En effet, cette disposition se borne à établir que les boues d'épuration ne sont pas exclues du champ d'application du décret du 5 juillet 1985; elle ne préjuge pas de la réponse à donner à la question si ces boues sont des déchets, lorsqu'elles servent ou sont destinées à servir d'amendement agricole.

Il semble, toutefois, que les boues d'épuration peuvent, dans tous les cas où elles font l'objet d'une utilisation, être considérées comme des déchets au sens du décret du 5 juillet 1985, c'est-à-dire, comme des substances ou des objets qui relèvent des catégories figurant à l'annexe I à ce décret et dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire (1). En effet :

a) d'une part, les boues d'épuration relèvent d'une des catégories de déchets énumérées à l'annexe I, les "résidus de procédés antipollution" (catégorie Q 9);

---

(1) Voir l'article 3, 1°, du décret du 5 juillet 1985.

b) d'autre part, l'utilisation des boues constitue une façon de s'en défaire, soit en les valorisant (1),

---

(1) C'est particulièrement le cas de l'épandage des boues sur le sol au profit de l'agriculture : l'épandage au profit de l'agriculture est en effet défini par le décret du 5 juillet 1985 (article 3, 11° et annexe III, R 10) comme une opération de valorisation de déchets. C'est seulement après que les boues ont été épandues qu'elles perdent leur qualité de déchets.

Dans son avis L. 22.005/9 donné le 17 mars 1993 sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "relatif aux déchets d'animaux", la section de législation du Conseil d'Etat a considéré qu'eu égard à l'arrêt n° 1/89 du 31 janvier 1989 de la Cour d'arbitrage statuant sur un recours en annulation de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux et à l'interprétation que l'arrêt donne de la notion de "déchets" au sens de l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la Région n'était pas compétente pour adopter le projet d'arrêté qui lui était soumis parce qu'il avait pour objet de réglementer des produits animaux destinés à être transformés pour constituer une matière première susceptible d'être utilisée dans un processus de production.

Appelé à donner son opinion sur l'interprétation ainsi donnée à la notion de "déchets", le Premier Ministre a déclaré :

"La répartition des compétences en Belgique se doit de tenir compte de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (N.B. Référence est ainsi faite à deux arrêts du 28 mars 1990, le premier en cause de Vessoso et Zanetti (Rec. I, p. 1461), le second en cause de Zanetti et autres (Rec. I, p. 1509).

La gestion des déchets recouvre tant l'élimination que la valorisation des déchets. Une substance susceptible de réalisation économique peut très bien à un moment donné et pour un acteur économique, être considérée comme un déchet. Dès cet instant, la gestion de ces substances relève de la compétence des Régions" (Doc. parl., Ch. 1992-1993, rapport 1063/7, pp. 32 et 33).

soit en les éliminant (1).

Il suit de ce qui précède que l'arrêté en projet peut se fonder, non seulement sur le décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution et sur le décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux potabilisables, mais aussi sur le décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets.

2. Du fait que l'arrêté en projet est fondé sur les trois décrets précités, il résulte que les formalités préalables, prévues par ces décrets pour l'élaboration des arrêtés qui en assurent l'exécution, doivent toutes être remplies.

---

suite de la note (1) de la page 4.

Cette dernière interprétation qui est également celle défendue par plusieurs auteurs (voir, notamment, B. JADOT, Le statut juridique des déchets au regard de la protection de la santé de l'homme et de l'environnement, in L'entreprise et la gestion des déchets, Bruylant 1993, pp. 18 à 24), peut se fonder sur l'extension constante de la compétence donnée aux Régions en matière d'environnement par les lois spéciales des 8 août 1988 et 16 juillet 1993 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

En conséquence, la section de législation du Conseil d'Etat croit pouvoir s'écarter aujourd'hui de l'interprétation donnée par la Cour d'arbitrage, sous l'empire du texte originel de la loi spéciale du 8 août 1980, dans son arrêt du 31 janvier 1989 concernant les déchets d'animaux.

(1) Toute autre utilisation que l'épandage des boues sur ou dans les sols constitue une opération d'élimination de déchets, en vertu du décret du 5 juillet 1985 (article 3, 10°, et annexe II, en particulier D1 et D2).

Or, en l'espèce, cela n'a pas été le cas.

Aux termes de l'article 39, 1°, du décret du 5 juillet 1985, l'Office régional wallon des déchets a pour mission de donner un avis au Gouvernement wallon sur toute réglementation en matière de déchets. Il ressort des explications du délégué que l'avis de l'Office n'a été donné qu'après la délibération du Gouvernement adoptant le projet d'arrêté en première lecture. Ceci implique que le texte soumis à la section de législation n'est pas définitif : il est, en effet, susceptible d'être remanié par le Gouvernement pour tenir compte de l'avis de l'Office.

En vertu de l'article 37, § 2, du décret du 5 juillet 1985, l'arrêté en projet est de ceux qui doivent être soumis à l'avis de la commission consultative en matière de déchets. En l'espèce, cet avis a été donné le 8 octobre 1992, mais selon les informations fournies par le délégué du Gouvernement, il n'a pas été satisfait à l'obligation, que prévoit la disposition citée, de joindre au projet, lors de la consultation, un rapport relatif aux incidences économiques et un rapport relatif aux incidences écologiques du projet.

Enfin, on relève des différences significatives entre, d'une part, le texte soumis à l'avis, tant de la commission consultative en matière de déchets, que de la commission wallonne pour la protection des eaux de surface (1) et, d'autre part, le texte adopté en première lecture

---

(1) L'avis de cette commission est requis du fait que l'arrêté en projet est fondé sur le décret du 7 octobre 1985 (voir article 48 de celui-ci) et sur le décret du 30 avril 1990 (voir article 16 de celui-ci).

par le Gouvernement wallon, sans que les modifications apportées ne soient la conséquence des avis donnés par ces commissions. Ainsi, les articles 8, 13, alinéas 2 et 3, 16 et 17, § 2, du projet d'arrêté n'ont pas été soumis à l'avis desdites commissions.

*

* *

Il suit de ce qui précède que le dossier n'est pas en état d'être examiné par la section de législation.

La chambre était composée de

Messieurs :	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	R. ANDERSEN, J. MESSINNE,	conseillers d'Etat,
	P. GOTHOT, J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la section de législation,
Madame :	M. PROOST,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

M. PROOST. C.-L. CLOSSET.