

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture de la Région wallonne, le 28 juillet 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté "établissant une liste de matières assimilables à des produits", a donné le 21 avril 1999 l'avis suivant :

I. L'arrêté en projet est de ceux qui, conformément à l'article 33, § 2, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, doivent être soumis à l'avis de la commission des déchets.

Consultée sur le projet d'arrêté, cette commission a donné son avis le 3 avril 1998.

Il est de règle que, lorsqu'un organe doit être consulté sur un texte, la décision qui intervient après l'avis ne peut, sauf à priver la consultation de toute portée utile, s'écarter du projet de décision soumis pour avis, sauf lorsqu'il s'agit de tenir compte des suggestions ou objections faites dans celui-ci.

En l'espèce, il ressort du dossier qu'après l'avis donné par la commission des déchets, diverses modifications ont été apportées au projet d'arrêté. Certaines d'entre elles, spécialement dans les annexes, ne résultent pas des suggestions ou objections formulées dans l'avis de la commission des déchets.

Les dispositions concernées ne peuvent être adoptées sans être soumises à la commission des déchets.

II. Donnant exécution à l'article 3 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, l'arrêté en projet établit, comme l'indique son intitulé, une liste de matières assimilables à des produits.

.../...

Cette liste appelle deux ordres d'observations fondamentales :

1. Selon les travaux préparatoires du décret du 27 juin 1996, l'article 3 de ce décret a pour objet de permettre au Gouvernement d'apporter une "clarification (...) de la ligne de démarcation entre des déchets et des matières assimilables à des produits", sans que cela puisse conduire à "une remise en cause de la définition des déchets", ni à "l'exclusion de déchets du domaine d'application du (décret du 27 juin 1996)" (1).

Dans les observations qu'elle a faites sur l'arrêté en projet, la Commission européenne déclare que "le projet en cause, lu en conjonction avec l'article 3 du décret wallon relatif aux déchets, a pour objet et effet d'exclure la qualification de déchets pour les matières y visées et ce en violation des dispositions communautaires pertinentes", en particulier l'article 1er, a, de la directive du Conseil 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets, tel qu'il a été remplacé par la directive du Conseil 91/156/CEE du 18 mars 1991. "Sur la base des informations en sa possession, la Commission estime que les matières visées par le projet d'arrêté remplissent les conditions énoncées à l'article 1er, sous a), de la directive pour qu'une substance ou objet soit qualifié de "déchet"". La Commission ajoute que, "si les autorités belges compétentes étaient d'un autre avis", elle "leur serait reconnaissante de bien vouloir l'informer des raisons motivant une telle position".

(1) Doc. Parl. wall., sess. extr. 1995, n° 49/1, p. 10.

Dans sa réponse à la Commission, le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture expose les motifs pour lesquels, à son avis, le régime mis en place par l'article 3 du décret du 27 juin 1996 ne méconnaît pas la directive 75/442/CEE.

La question de la compatibilité avec la directive de l'article 3 du décret du 27 juin 1996 et de l'arrêté en projet, appelle les observations suivantes :

a) Il n'appartient pas à la section de législation de se prononcer sur l'article 3 du décret du 27 juin 1996.

b) Comme l'a souligné la Cour de justice des Communautés européennes dans un arrêt du 18 décembre 1997 (1), d'une part, il découle du libellé de l'article 1er, a), de la directive 75/442/CEE que le champ d'application de la notion de déchet dépend de la signification du terme "se défaire" et, d'autre part, il ressort de l'ensemble des dispositions de cette directive que le terme "se défaire" englobe à la fois les opérations d'élimination et les opérations de valorisation prévues, respectivement, à l'annexe II A et à l'annexe II B de la directive. La Cour de justice a précisé qu'il n'y avait pas lieu d'apporter à

(1) Inter-environnement Wallonie ASBL, C-129/96, Rec., p. I-7411.

la notion de "déchet" ainsi définie des restrictions ou des exceptions que ne prévoit pas la directive (1).

Pour déterminer si une substance est ou n'est pas un déchet au sens de la directive 75/442/CEE, il y a donc lieu de vérifier si cette substance est ou n'est pas soumise à une opération d'élimination ou de valorisation au sens des annexes II A et II B de la même directive.

Toutefois, les annexes précitées définissent les opérations d'élimination et de valorisation en des termes qui visent seulement, selon l'expression utilisée, "à

-
- (1) Ainsi, selon l'arrêt précité du 18 décembre 1997 :
- "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" ;
 - "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";
 - "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";
 - "la notion de déchet ne doit pas s'entendre comme excluant les substances et objets susceptibles de réutilisation économique" (voir également, sur ce point, les arrêts du 28 mars 1990, Vessoso et Zanetti, C-206/88 et C-207/88, Rec., p. I-1461, et Zanetti e.a., C-359/88, Rec., p. I-1509; l'arrêt du 10 mai 1995, Commission/Allemagne, C-422/92, Rec., p. I-1097; et l'arrêt du 25 juin 1997, Tombesi e.a., C-304/94, C-330/94, C-342/94 et C-224/95, Rec., p. I-3561);
 - "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".

.../...

récapituler (ces opérations) telles qu'elles sont effectuées dans la pratique". En conséquence, les listes qu'établissent lesdites annexes ont un caractère purement exemplatif (1).

Par ailleurs, l'arrêt précité de la Cour de justice des Communautés européennes du 18 décembre 1997 a souligné qu'il faut distinguer la valorisation de déchets au sens de la directive 75/442/CEE et "le traitement industriel normal de produits qui ne sont pas des déchets".

La Cour, tout en relevant la difficulté de cette distinction, n'en a pas dit davantage.

Certaines indications complémentaires peuvent toutefois être trouvées dans les conclusions de M. l'avocat général JACOBS (2).

Ainsi notamment, selon celui-ci, "on peut déduire du terme "opération de valorisation" lui-même et de la liste de l'annexe II B, que la "valorisation" est un processus par lequel les biens sont remis dans leur état antérieur ou mis dans un état qui les rend utilisables ou par lequel certains composants utilisables sont extraits ou produits".

(1) En ce sens, lire les conclusions de M. l'avocat général JACOBS sous l'arrêt Tombesi e.a., op. cit., point 51, ainsi que N. de SADELEER, Le droit communautaire et les déchets, L.G.D.J. et Bruylant, 1995, pp. 256 et 257.

(2) Voir ses conclusions sous l'arrêt Tombesi e.a., points 52 et sv., et sous l'arrêt Inter-environnement Wallonie ASBL, points 77 et sv.

Constitue, en ce sens, une opération de valorisation, le traitement d'un résidu ou d'un sous-produit selon un processus destiné à le transformer ou à transformer certains de ses composants en matière première utilisable (1); ce résidu ou ce sous-produit doit être considéré comme un déchet jusqu'à ce qu'il ait été valorisé (2).

Par contre, une substance ou un objet qui est destiné à être utilisé sous sa forme existante n'est pas "valorisé" et ne constitue donc pas un déchet (3).

c) En l'espèce, il ne ressort pas du dossier que le Gouvernement se soit assuré que la liste envisagée de "matières assimilables à des produits" tient compte des divers éléments qui viennent d'être indiqués au sujet de la définition du terme "déchet" au sens de la directive 75/442/CEE.

-
- (1) On relève, sur ce point, qu'une opération de valorisation ne suppose pas nécessairement que la substance dont il s'agit ait fait l'objet, au préalable, d'un prétraitement; la valorisation peut, en d'autres termes, être directe (lire, à ce sujet, J. SAMBON, "Les concepts de base du décret relatif aux déchets", in De nouvelles règles en matière de déchets, sous la direction du CEDRE, La Charte, 1997, pp. 13 et sv., n° 7).
- (2) Cette solution trouve un appui, notamment, dans l'article 3, 1°, b, premier tiret, de la directive 75/442/CEE, qui fait état de "la valorisation des déchets par recyclage, réemploi, récupération ou toute autre action visant à obtenir des matières premières secondaires".
- (3) M. l'avocat général JACOBS donne l'exemple d'un véhicule à moteur d'occasion vendu à un tiers qui continuera à l'utiliser comme tel.

.../...

A cet égard, la réponse donnée à la Commission européenne par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture ne peut être tenue pour suffisante, car elle se limite à rappeler les enseignements généraux qui se dégagent de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 18 décembre 1997 et des conclusions de M. l'avocat général JACOBS.

Elle n'établit pas de manière précise et concrète que l'arrêté en projet tient compte des éléments indiqués ci-dessus, au littera b).

En vue de répondre aux objections formulées par la Commission, il appartient au Gouvernement 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 de 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.

Il convient spécialement, à cet égard, d'opérer plus clairement que ne le fait l'annexe I en projet la distinction requise entre, d'une part, les cas dans lesquels une matière n'est ou ne peut être utilisée ou réutilisée sans faire l'objet d'un traitement destiné à la transformer ou à transformer certains de ses composants en matière première utilisable - circonstance dont il résulte que cette matière est un déchet jusqu'à l'issue du traitement - et,

.../...

d'autre part, les cas dans lesquels un tel traitement n'est pas requis.

Par ailleurs, l'annexe I en projet désigne certains modes d'utilisation de matières en des termes proches de ceux par lesquels l'annexe II B de la directive 75/442/CEE désigne des opérations de valorisation de déchets, en manière telle que l'insertion de ces matières dans l'annexe I en projet paraît a priori fort contestable : il en va ainsi, notamment, des modes d'utilisation indiqués dans le "deuxième domaine d'utilisation" prévu par l'annexe I en projet, que l'on rapprochera de la rubrique R 10 ("épandage sur le sol au profit de l'agriculture ou de l'écologie") figurant dans l'annexe II B de la directive.

2. En établissant la liste des matières assimilables à des produits que prévoit l'article 3 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, le Gouvernement doit veiller à respecter le principe de l'égalité devant la loi.

A cette fin, il lui appartient de s'assurer que la liste envisagée ne comporte aucune discrimination entre producteurs ou détenteurs de substances et d'objets qui, eu égard notamment aux objectifs de la politique des déchets indiqués à l'article 1er du décret du 27 juin 1996, se prêtent à être comparés.

III. Pour déterminer les caractéristiques auxquelles doivent répondre les matières considérées comme assimilables à des produits, l'arrêté en projet fait maintes fois

.../...

référence aux "caractéristiques techniques sectorielles", à "l'un des cahiers des charges des travaux publics" ou encore aux "critères d'utilisation" en vigueur dans tel ou tel secteur industriel.

Pareille référence ne permet pas de déterminer de manière suffisamment précise et prévisible quelles sont les dispositions à respecter.

Le texte sera revu en conséquence.

IV. L'article 3, alinéa 3, du décret du 27 juin 1996 donne au Gouvernement la faculté d'imposer à ceux qui produisent ou détiennent certaines matières considérées comme assimilables à des produits l'obligation d'en tenir une comptabilité et d'informer l'administration de leur affectation et de leur usage. Il lui donne aussi la faculté de soumettre l'utilisation de certaines des mêmes matières à l'obtention d'un certificat ad hoc.

L'arrêté en projet fait usage de cette faculté pour les matières qu'il désigne.

Il appartient au Gouvernement de s'assurer que, ce faisant, l'arrêté en projet ne comporte aucune discrimination entre producteurs ou détenteurs de substances et d'objets qui, eu égard notamment aux objectifs de la politique des déchets indiqués à l'article 1er du décret du 27 juin 1996, se prêtent à être comparés.

.../...

En outre, le texte en projet n'impose les obligations envisagées qu'au producteur et au distributeur de la matière. Pour assurer pleinement l'efficacité du régime en projet, ne convient-il pas d'imposer aussi le respect de ces obligations à l'utilisateur de la matière ?

La chambre était composée de

Messieurs	C. WETTINCK,	conseiller d'Etat, président,
	Y. KREINS,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	J. KIRKPATRICK,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

C. WETTINCK