

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 32.049/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne, le 24 juillet 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "interdisant la mise en centre d'enfouissement technique de certains déchets", a donné le 7 novembre 2001 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'arrêté en projet tend à donner exécution à l'article 19, § 3, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, qui permet au Gouvernement d'"arrêter progressivement une liste de déchets dont la mise en centre d'enfouissement technique est interdite".

La Région wallonne ne peut régler cette matière sans prendre en compte les obligations qui lui incombent en vertu de la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets, laquelle directive est, au demeurant, visée par le préambule de l'arrêté en projet.

A ce sujet, il s'indique de faire les observations suivantes :

a) Il y a lieu, dès à présent, de constater qu'en vertu de l'article 18, § 1^{er}, de la directive précitée, les mesures requises pour assurer la transposition de celle-ci devaient déjà entrer en vigueur au plus tard le 16 juillet 2001.

b) L'arrêté en projet ne contient que quelques-unes des mesures dont l'adoption est requise pour transposer la directive précitée.

Rien ne s'oppose à ce que la Région wallonne transpose cette directive en adoptant des textes distincts.

Encore toutefois faut-il s'assurer que les mesures tendant à cette transposition forment un tout complet, suffisamment articulé et cohérent.

A cet égard, force est de constater que le dossier soumis à la section de législation du Conseil d'Etat ne permet pas d'apercevoir comment la Région wallonne entend transposer la directive dans son ensemble et, partant, comment l'arrêté en projet est appelé à se combiner avec les autres mesures à prendre pour la transposition de la directive.

Cette manière de procéder est inadéquate et expose la Région wallonne à mettre en place un dispositif insuffisant au regard de l'ensemble des obligations que lui impose la directive.

.../...

c) La directive impose un certain nombre d'obligations spécifiques en ce qui concerne l'admission ou la non-admission de déchets dans les décharges.

Il y a lieu, à ce sujet, d'observer ce qui suit :

1° Il résulte de l'article 5, § 1^{er}, de la directive précitée que la Région wallonne doit définir une stratégie tendant à réduire les déchets biodégradables mis en décharge. L'article 5, § 2, précise les objectifs que cette stratégie doit prévoir en ce qui concerne la réduction de la quantité de déchets municipaux biodégradables mis en décharge.

L'arrêté en projet contient diverses mesures en vue d'assurer la transposition de ces dispositions.

Il appartient au Gouvernement de s'assurer, d'un point de vue technique, que les mesures envisagées contribueront effectivement à atteindre les objectifs déterminés par l'article 5, § 2, de la directive, et ce en ce qui concerne tous les déchets visés par cette disposition.

2° L'article 5, § 3, de la directive interdit la mise en décharge de diverses catégories de déchets.

L'arrêté en projet transpose cette disposition en ce qui concerne plusieurs des catégories de déchets qu'elle énumère.

Toutefois, il est en défaut d'interdire la mise en centre d'enfouissement technique, d'une part, des déchets appartenant à la catégorie 14 de l'annexe I.A de la directive du Conseil 91/689/CEE du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux et, d'autre part, de tout type de déchets autres que ceux visés à l'article 5, § 3, a à d, de la directive 1999/31/CE et ne répondant pas aux critères d'admission définis à l'annexe II de cette directive.

3° L'article 6, a, de cette dernière directive prévoit, sous réserve de quelques exceptions, que seuls les déchets déjà traités peuvent être mis en décharge.

.../...

L'article 2, § 3, de l'arrêté en projet fait écho à cette règle, mais uniquement pour certaines catégories de déchets. Le dossier ne permet pas d'établir que les catégories de déchets qui ne sont pas visées par le texte rempliraient les conditions auxquelles l'article 6, a, de la directive précitée admet des exceptions à la règle qu'il fixe.

4° Il résulte de l'article 2, §§ 1^{er} et 2, et de la combinaison de l'article 1^{er} et de l'article 2, § 3, que l'arrêté en projet soumet l'interdiction de mettre les déchets qu'il énumère en centre d'enfouissement technique, à la circonstance que ceux-ci doivent être "encore susceptibles, dans les conditions techniques et économiques raisonnables du moment, d'être traités".

Ce faisant, le texte formule une restriction qui, d'une part, n'est pas prévue par l'article 5, §§ 2 et 3, de la directive et, d'autre part, ne correspond pas - ou ne correspond que partiellement - aux termes dans lesquels l'article 6, a, de la directive détermine la mesure dans laquelle la règle qu'il énonce ne s'applique pas.

2. En ce qui concerne la définition de la notion de "déchet ultime", qui figure à l'article 1^{er}, il est fait référence à l'observation n° 1, c), 4°, ci-dessus ⁽¹⁾.

En outre, on ne comprend pas pourquoi, selon cette définition, le déchet ultime "(résulte) ou non d'un traitement d'un déchet", alors que la seule disposition de l'arrêté en projet qui évoque la notion de "déchet ultime", à savoir l'article 2, § 3, alinéa 2, précise qu'elle s'applique aux déchets ultimes qui sont issus du tri et du traitement de déchets.

Le texte doit être revu pour éviter toute ambiguïté sur ce point.

3. L'article 2 utilise les codes et libellés figurant dans le catalogue des déchets établi par l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 juillet 1997.

⁽¹⁾ La notion de "déchet ultime" n'apparaissant que sous l'article 2, § 3, alinéa 2, il n'y a pas lieu de la définir à l'article 1^{er}.

Il résulte d'un projet d'arrêté soumis à l'avis 31.994/4 de la section de législation du Conseil d'Etat, donné ce jour, que le Gouvernement envisage de modifier l'arrêté du 10 juillet 1997.

Comme l'indique la note que le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement a adressée au Gouvernement le 10 juillet 2001 au sujet du présent projet d'arrêté, "les deux textes (devront être) coordonnés avant leur adoption définitive".

4. L'article 2, § 1^{er}, d, interdit la mise en centre d'enfouissement technique des déchets industriels non pelletables, mais ce "sauf dérogation accordée par l'autorité compétente, sur avis conforme du fonctionnaire technique".

Tel que le texte est formulé, cette restriction ne peut être admise.

En effet, en vertu de l'article 19, § 3, du décret du 27 juin 1996, d'une part, c'est au Gouvernement qu'il appartient de déterminer de manière générale quels sont les déchets dont la mise en centre d'enfouissement technique est interdite et, d'autre part, les seules dérogations admissibles à une mesure d'interdiction générale décidée par le Gouvernement sont celles qui peuvent être octroyées dans une circonstance de force majeure établie par le Gouvernement.

5. Comme on vient de le rappeler, l'article 19, § 3, du décret du 27 juin 1996 charge le Gouvernement d'établir les circonstances de force majeure dans lesquelles il peut être dérogé à l'interdiction de mise en centre d'enfouissement technique.

L'article 2, § 5, de l'arrêté en projet méconnaît cette disposition, en mentionnant l'existence de circonstances "exceptionnelles", plutôt que celle de circonstances "de force majeure".

.../...

La notion de "force majeure" implique que les circonstances dont il s'agit doivent consister en des événements imprévisibles. A cet égard, "l'absence d'installation de traitement ou de gestion", mentionnée par la disposition à l'examen, ne peut être considérée comme une circonstance de force majeure.

6. La portée exacte de l'annexe jointe au projet d'arrêté est incertaine.

A lire le dispositif, cette annexe est à mettre en rapport avec quelques dispositions de l'arrêté, relatives à des catégories de déchets bien déterminées (voir l'article 2, § 2, 3°, f et g, 4°, et 5°, a et b).

On peut toutefois se demander, à la lecture, notamment, de l'annexe elle-même ainsi que du passage de la note que le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement a adressée au Gouvernement le 10 juillet 2001, dont il résulte que l'annexe "(définit) les caractéristiques physico-chimiques compatibles avec une mise en centre d'enfouissement technique", si la volonté du Gouvernement n'est pas de donner à l'annexe une portée beaucoup plus ample. Si tel était le cas, cette portée devrait être précisée dans le dispositif.

L'arrêté en projet sera revu à la lumière des observations qui précèdent.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

1. Ni les articles 100 et 235 du Traité CE, ni les deux directives citées aux alinéas 2 et 3 ne constituent le fondement légal de l'arrêté en projet. Les trois premiers alinéas seront donc omis.

.../...

Eu égard aux observations générales 1, a) et b), les deux directives mentionnées feront l'objet d'un nouvel article 1^{er} du dispositif, rédigé comme suit :

"Article 1^{er}. Le présent arrêté transpose partiellement les directives 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, et 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets."

2. Mieux vaut rédiger l'alinéa 4 (devenant l'alinéa 1^{er}) comme suit, en ne mentionnant que l'article qui constitue le fondement légal de l'arrêté en projet :

"Vu le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, notamment l'article 19, § 3;"

3. Mieux vaut écrire, à l'alinéa 5 (devenant l'alinéa 2) :

"Vu l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 23 juillet 1987 relatif aux décharges contrôlées, notamment l'article 33, modifié par les arrêtés du 19 avril 1990 et du 30 juin 1994;"

4. L'alinéa 6 doit être omis ou faire l'objet d'un considérant, vu que l'arrêté qui y est cité n'est pas affecté par le texte en projet.

5. A l'alinéa 10 (devenant l'alinéa 6), il convient de mentionner le numéro et la date de l'avis du Conseil d'Etat comme suit :

"Vu l'avis 32.049/4 du Conseil d'Etat, donné le 7 novembre 2001;"

.../...

6. Il convient d'écrire, après la mention du Ministre proposant, les mots :

"Après délibération,".

Dispositif

Article 4

Mieux vaut écrire :

"Art. 4. Le Ministre qui a l'environnement dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté.".

Annexe

La formule "Vu pour être annexé à ...", placée in fine, mentionne de manière inexacte l'intitulé de l'arrêté du Gouvernement wallon auquel se rapportera l'annexe.

OBSERVATIONS FINALES

1. Seul l'"Article 1^{er}" s'écrit en toutes lettres. Les articles suivants s'écrivent "Art. 2., Art. 3 ...".

2. Dans l'ensemble de l'arrêté en projet, il convient d'éviter l'abréviation "CET" et écrire en toutes lettres "centre d'enfouissement technique".

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	F. DELPÉRÉE,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS