

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.775/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne, le 25 juillet 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine", a donné le 20 août 2003 l'avis suivant :

Article 1^{er}

La directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, dispose en son article 7.1 que "(...) pour réaliser les objectifs visés aux articles 3 (prévenir ou réduire la production des déchets et leur nocivité), 4 (valoriser ou éliminer les déchets 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, dans des conditions déterminées par cet article, et prendre les mesures nécessaires pour interdire l'abandon, le rejet et l'élimination incontrôlée des déchets) et 5 (établir un réseau intégré et adéquat d'installations d'élimination), les autorités compétentes visées à l'article 6 sont tenues d'établir dès que possible un ou plusieurs plans de gestion des déchets", plans qui portent, notamment, sur les quantités des déchets à valoriser ou à éliminer ainsi que sur les sites d'installations appropriés pour leur élimination.

En Région wallonne, l'article 24, § 2, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets a chargé le Gouvernement d'établir un tel plan des "centres d'enfouissement technique", ce que le Gouvernement a entendu faire par son arrêté du 1^{er} avril 1999.

Selon l'alinéa 1^{er} de cette disposition, le plan en question comprend "les sites susceptibles d'être affectés à l'implantation et à l'exploitation des centres d'enfouissement technique, à l'exception des centres d'enfouissement réservés à l'usage exclusif du producteur initial de déchets".

L'alinéa 2 de la même disposition précise qu'"Aucun centre d'enfouissement technique autre que destiné à l'usage exclusif du producteur initial de déchets ne peut être autorisé en dehors de ceux prévus par le plan visé au présent paragraphe".

L'article 70, alinéas 1^{er} et 2, du décret du 27 juin 1996, précité, accompagne cette dernière règle de dispositions transitoires, régissant la délivrance de permis "aussi longtemps que le plan des centres d'enfouissement technique visé à l'article 24, § 2, n'est pas entré en vigueur".

Le titre VII du plan des centres d'enfouissement technique adopté par l'arrêté du 1^{er} avril 1999, entré en vigueur le 13 juillet 1999 établit, en son chapitre 1, la liste des "C.E.T. autorisés" - laquelle fait mention, d'une part, de sites autorisés et en exploitation et, d'autre part, de sites faisant l'objet d'une demande de permis introduite conformément à l'article 70 du décret du 27 juin 1996, précité - et, en son chapitre 2, la liste des "sites susceptibles d'être affectés à l'implantation et à l'exploitation d'un C.E.T.".

De ce qui précède il résulte, comme l'a relevé la section d'administration du Conseil d'État, que,

"(...) dès l'entrée en vigueur du plan des C.E.T., les seuls centres d'enfouissement technique autorisés, au sens de l'article 24, § 2, alinéa 3¹, du décret du 27 juin 1996, sont ceux qui se situent sur des sites reconnus par le plan, qu'il s'agisse de nouveaux sites sélectionnés par le plan ou de sites pour lesquels des autorisations ont été délivrées avant l'entrée en vigueur du plan"².

Selon l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret à l'examen,

"(...) un certain nombre de difficultés juridiques se sont posées relativement aux centres d'enfouissement existant avant l'entrée en vigueur du plan."

L'exposé des motifs s'exprime comme suit :

"Ces difficultés se posent au niveau de la prolongation ou du renouvellement de l'exploitation des centres d'enfouissement technique existants, répertoriés comme tels dans le plan des C.E.T., et ce compte tenu de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Ces difficultés juridiques sont telles qu'il devient quasiment impossible d'en maintenir l'exploitation alors que ces C.E.T. faisaient clairement partie de la stratégie adoptée dans le cadre du plan des C.E.T. et que leur exploitation continuée après l'entrée en vigueur du plan a fait partie des éléments qui ont fondé la décision du gouvernement wallon par rapport aux nouveaux sites de C.E.T. à créer."

(1) Les arrêts de la section d'administration font mention de l'alinéa 2. Depuis l'entrée en vigueur de l'article 71 du décret du 18 juillet 2002 modifiant le code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, il s'agit désormais de l'alinéa 3 de l'article 24, § 2.

(2) Arrêts S.A. Biffa Waste Services, n° 87.915 du 9 juin 2000 et S.A. Fort-Labiau et Wattiez, n° 109.334 du 15 juillet 2002.

En vue de remédier auxdites difficultés, l'avant-projet de décret suggère de remplacer l'article 70, alinéa 2, du décret du 27 juin 1996, précité, par une disposition rédigée comme suit :

"Par dérogation à l'alinéa précédent, les demandes relatives à des centres d'enfouissement technique antérieurement autorisés existant avant l'entrée en vigueur du plan des centres d'enfouissement technique visé à l'article 24, § 2, ou qui ont fait l'objet d'une autorisation ou d'un permis en application de l'alinéa 1^{er} du présent article, peuvent donner lieu selon le cas à permis d'environnement, permis unique ou permis d'urbanisme, quelle que soit la date du dépôt de la demande, dans les zones du plan de secteur où ces centres d'enfouissement technique ont été antérieurement autorisés, pour en permettre, sur les parcelles faisant l'objet de cette autorisation ou de ce permis, la prolongation de l'exploitation, la modification des conditions d'exploiter, en ce compris celles relatives au volume autorisé, ou la modification du relief du sol au-delà de ce qui a été initialement autorisé."

Cette disposition appelle les observations suivantes :

1. Il ressort de l'exposé des motifs que la disposition en projet s'applique aux centres d'enfouissement existants "répertoriés comme tels dans le plan des C.E.T."

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, ceci signifie que le texte à l'examen s'applique uniquement aux centres d'enfouissement technique autorisés dont fait mention le titre VII, chapitre 1, du plan des centres d'enfouissement technique arrêté le 1^{er} avril 1999.

Deux observations doivent être faites à ce sujet :

a) Tout d'abord, le dispositif en projet doit indiquer expressément qu'il s'applique uniquement aux centres d'enfouissement technique autorisés dont fait mention le titre VII, chapitre 1, du plan des centres d'enfouissement technique arrêté le 1^{er} avril 1999.

b) Il importe aussi de relever que le titre VII, chapitre 1, du plan précité assortit de diverses limites - consistant, en particulier, en des limites de capacité - la liste des centres d'enfouissement technique qu'il contient.

.../...

Selon le délégué du ministre, l'intention des auteurs de l'avant-projet "n'est pas de restreindre la délivrance de nouveaux permis pour ces C.E.T. dans les limites notamment de capacité qu'indique le titre VII, chapitre 1, du plan des C.E.T.". Les auteurs de l'avant-projet entendent donc donner aux autorités saisies de demandes de permis pour les centres d'enfouissement technique en question le pouvoir de s'écarter, sur certains points, des prévisions du plan.

Ceci appelle des objections :

D'une part, en admettant la délivrance de permis pour des centres d'enfouissement technique au-delà des limites prévues par le plan arrêté le 1^{er} avril 1999, et ce, sans modification préalable de celui-ci, le législateur s'expose à méconnaître la directive du Conseil 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets, dès lors que, en ce qui concerne les centres d'enfouissement technique, ce plan constitue, en Région wallonne, le plan de gestion des déchets portant sur les sites et installations appropriés pour l'élimination, dont l'établissement est requis par l'article 7 de la directive précitée ³.

D'autre part, la volonté de donner aux autorités saisies de demandes de permis le pouvoir de s'écarter, sur certains points, des dispositions du plan des centres d'enfouissement technique ne se concilie pas avec la volonté, exprimée dans l'exposé des motifs, de rester "dans le cadre du plan des C.E.T.". Cette discordance entre la portée du texte et sa justification peut, en outre, conduire à estimer que le régime plus favorable dont bénéficieraient les exploitants des centres d'enfouissement technique auxquels s'applique le texte par rapport aux exploitants d'autres centres d'enfouissement technique, s'expose à critique au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

(3) En vertu de l'article 7 de la directive, c'est "dès que possible" que les autorités compétentes des États membres doivent établir le ou les plans de gestion des déchets dont cette disposition fait mention. Selon la Cour de justice des Communautés européennes, l'expression "dès que possible" doit être interprétée en ce sens que les États membres disposent d'un délai raisonnable pour exécuter l'obligation qui leur incombe. La Cour précise qu'il importe, pour apprécier le caractère raisonnable de ce délai, de tenir compte de l'importance des plans de gestion des déchets pour la réalisation des objectifs de la directive 75/442/CE et du fait que l'obligation d'établir ces plans a été introduite en 1975. Eu égard à ces éléments, elle a déclaré qu'en étant en défaut d'avoir établi de tels plans en 1998, un Etat membre avait accumulé un retard ne pouvant être considéré comme raisonnable (2 mai 2002, Commission/France, C-292/99, Rec., p. I-4097). Le délai raisonnable à respecter est donc aujourd'hui expiré.

2. Comme l'a confirmé le délégué du ministre, le texte en projet est destiné à s'appliquer uniquement aux centres d'enfouissement technique autres que ceux réservés à l'usage exclusif du producteur initial de déchets.

Le dispositif doit le préciser expressément.

3. Le texte en projet ne déroge pas à l'article 70, alinéa 1^{er}, du décret du 27 juin 1996, précité. En effet, son champ d'application ne correspond pas à celui de cette disposition, qui vise uniquement l'hypothèse de demandes de permis sur lesquelles il a été statué avant l'entrée en vigueur du plan des centres d'enfouissement technique ⁴.

En conséquence, dans le texte en projet, il convient d'omettre les mots "Par dérogation à l'alinéa précédent" ⁵.

4. Le texte en projet distingue les centres d'enfouissement technique autorisés avant l'entrée en vigueur du plan des centres d'enfouissement technique et ceux qui ont fait l'objet d'une autorisation ou d'un permis délivré en application de l'article 70, alinéa 1^{er}, du décret du 27 juin 1996, précité.

Or, comme rappelé dans l'observation précédente, l'article 70, alinéa 1^{er}, vise uniquement l'hypothèse de demandes de permis sur lesquelles il a été statué avant l'entrée en vigueur du plan des centres d'enfouissement technique.

La seconde catégorie de centres d'enfouissement technique que cite le texte en projet est donc couverte par la première.

Par conséquent, il n'y a pas lieu d'en faire mention.

(4) Voir les arrêts de la section d'administration du Conseil d'Etat cités dans la note de bas de page n° 2.

(5) Pour les raisons indiquées dans l'observation n° 1, b), il ne s'indique pas, contrairement à ce que suggère le délégué du ministre, de remplacer ces mots par un membre de phrase faisant état d'une dérogation à l'article 24, § 2, alinéa 3, du décret du 27 juin 1996, précité.

Article 2

La disposition en projet tend à indiquer expressément que les centres d'enfouissement technique sont des équipements de service public au sens de l'article 110 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

Selon le délégué du ministre, sont seuls visés les centres d'enfouissement technique autres que ceux destinés à l'usage exclusif du producteur initial de déchets.

Il apparaît de cette précision que la disposition en projet est inutile. En effet, le législateur ayant érigé en service public l'implantation et l'exploitation des centres d'enfouissement technique autres que ceux destinés à l'usage exclusif du producteur initial de déchets ⁶, il est incontestable que les centres en question constituent des équipements de service public au sens de l'article 110 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine ⁷.

En outre, la mention expresse, à l'article 110 du Code, d'une des catégories de constructions ou d'équipements que vise ce texte, est de nature à créer quelque incertitude en ce qui concerne l'application de ladite disposition à d'autres catégories de constructions ou d'équipements de service public ou communautaires.

Mieux vaut donc omettre la disposition en projet.

(6) Article 20, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 27 juin 1996, précité.

(7) Avant l'entrée en vigueur de la disposition formant aujourd'hui l'article 110 du Code, la matière que règle cette disposition était rédigée par un texte - lequel formait l'article 185 du Code - qui faisait mention des "constructions de service public et celles d'équipement communautaire". La section d'administration du Conseil d'État a considéré que le terme "construction" utilisé dans l'article 185 ne pouvait servir à autoriser une modification du relief du sol, telle que celle requise pour ériger une butte constituée de déchets (arrêt Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, n° 107.792 du 12 juin 2002). Cette jurisprudence ne peut être transposée pour l'application de la disposition formant aujourd'hui l'article 110, qui fait état, non plus seulement de constructions, mais aussi d'équipements.

La chambre était composée de

Messieurs	J. MESSINNE,	président de chambre,
	P. LEWALLE,	conseillers d'État,
	P. QUERTAINMONT,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. P. BROUWERS, référendaire.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

J. MESSINNE