

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.982/4
DU 19 MARS 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité de la Région wallonne, le 22 février 2012, 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 », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

I. L'avant-projet de décret tend à habiliter le Gouvernement à mettre en place un régime d'aides aux exploitants agricoles en vue de couvrir les coûts liés à l'enlèvement et à la destruction des animaux trouvés morts dans leur exploitation.

Comme le fait apparaître le dossier, la volonté des auteurs de l'avant-projet est d'instituer un régime d'aides conforme aux conditions auxquelles la Commission européenne considère, pour l'application des dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives aux aides d'État, qu'un tel régime est compatible avec le marché intérieur, et en particulier au principe suivant lequel les aides concernées peuvent atteindre 100 % des coûts liés à l'enlèvement des animaux trouvés morts et 75 % des coûts liés à la destruction des carcasses ¹.

La section de législation ne peut cependant perdre de vue d'autres dispositions de droit européen.

Ainsi, comme le rappelle l'exposé des motifs, les animaux trouvés morts que vise l'avant-projet sont des sous-produits animaux soumis au règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 'établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) n° 1774/2002' (ci-après le règlement (CE) n° 1069/2009)

¹ Voir l'article 16, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, d), du règlement (CE) n° 1857/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 'concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides d'État accordées aux petites et moyennes entreprises actives dans la production de produits agricoles et modifiant le règlement (CE) n° 70/2001' (ci-après la directive (CE) n° 1857/2006), ainsi que le point 134 des lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier 2007-2013. Voir aussi diverses décisions de la Commission européenne concernant l'aide destinée à couvrir les coûts liés à l'enlèvement et à la destruction des animaux trouvés morts dans les exploitations agricoles situées dans la Région wallonne, notamment une décision du 17 novembre 2010, qui déclare le régime d'aides existant partiellement incompatible avec le marché intérieur et enjoint à la Belgique de le supprimer.

En outre, ils présentent des caractéristiques qui, *a priori*, les font ou peuvent les faire entrer dans la définition du mot « déchet » que donnent les textes de droit européen dérivé relatifs aux déchets ².

Parmi ces textes, il y a spécialement lieu d'avoir égard, en l'état du droit en vigueur, à la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 'relative aux déchets et abrogeant certaines directives' (ci-après la directive 2008/98/CE). Il convient cependant d'observer que cette dernière directive détermine dans deux dispositions expresses et spécifiques dans quelle mesure elle s'applique ou ne s'applique pas aux sous-produits animaux : selon l'article 2, paragraphe 2, b) de la directive 2008/98/CE sont exclus du champ d'application de la directive, « dans la mesure où ils sont déjà couverts par d'autres dispositions communautaires », « les sous-produits animaux, y compris les produits transformés couverts par le règlement [(CE) n° 1069/2009] ³, à l'exception de ceux qui sont destinés à l'incinération, la mise en décharge ou l'utilisation dans une usine de biogaz ou de compostage » ; selon l'article 2, paragraphe 2, c) de la directive 2008/98/CE, sont également exclues du champ d'application de la directive 2008/98/CE, « dans la mesure où [elles] sont déjà [couvertes] par d'autres dispositions communautaires », « les carcasses d'animaux morts autrement que par abattage, y compris les animaux mis à mort pour l'éradication d'une épizootie, et qui ont été éliminées conformément au règlement [(CE) n° 1069/2009] ».

En conséquence, les animaux trouvés morts visés par l'avant-projet qui présentent les caractéristiques de déchets et qui ne rentrent pas dans l'hypothèse de l'article 2, paragraphe 2, c) de la directive 2008/98/CE, sont soumis aux dispositions de la directive 2008/98/CE s'ils sont destinés à l'incinération, la mise en décharge ou l'utilisation dans une usine de biogaz ou de compostage.

À ce titre, ils sont notamment soumis à la disposition, énoncée à l'article 14, paragraphe 1^{er}, de la directive 2008/98/CE, selon laquelle, « conformément au principe du pollueur-payeur, les coûts de la gestion des déchets sont supportés par le producteur de déchets initial ou par le détenteur actuel ou antérieur des déchets » ⁴.

² Voir les arrêts suivants de la Cour de justice de l'Union européenne : 8 septembre 2005, Commission/Espagne, C-416/02, *Rec.*, p. I-7487 ; 8 septembre 2005, Commission/Espagne, C-121/03, *Rec.*, p. I-7569 ; 1^{er} mars 2007, KVZ retetec, C-176/05, *Rec.*, p. I-1721.

³ Dans sa version originelle, la directive 2008/98/CE faisait état du règlement (CE) n° 1774/2002. Celui-ci a toutefois été abrogé par le règlement (CE) n° 1069/2009, et les références qui sont faites dans d'autres textes au règlement (CE) n° 1774/2002 doivent s'entendre comme étant faites au règlement (CE) n° 1069/2009 (voir l'article 54 de ce dernier).

⁴ Il y a lieu de relever qu'une disposition reprenant, en substance, les termes de l'article 14, paragraphe 1^{er}, de la directive 2008/98/CE figure dans l'avant-projet de décret modifiant le décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets', avant-projet sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné, le 27 décembre 2011, l'avis 50.706/4 (voir l'article 10 de cet avant-projet, qui insère un paragraphe 6 dans l'article 7 du décret du 27 juin 1996).

Si les États membres ont le pouvoir de déterminer la forme et les moyens qui sont à mettre en œuvre pour assurer l'application concrète de la règle fixée par la disposition qui vient d'être citée, ils sont cependant liés quant au résultat à atteindre en termes de prise en charge financière des coûts de la gestion des déchets⁵ : conformément au principe du pollueur-payeur, ces coûts sont à supporter par le producteur de déchets initial ou par le détenteur actuel ou antérieur des déchets. Lesdits coûts doivent donc être mis à charge de l'une des catégories de personnes indiquées, ceci notamment pour éviter qu'en définitive ils ne soient supportés par la collectivité⁶.

En habilitant le Gouvernement à adopter des dispositions conduisant la Région wallonne à prendre en charge intégralement ou pour une part importante les coûts liés à l'enlèvement et à la destruction des animaux trouvés morts dans les exploitations agricoles, l'avant-projet autorise la mise en place d'un régime qu'il paraît difficile, dans les limites circonscrites ci-dessus, de concilier avec l'article 14, paragraphe 1^{er}, de la directive 2008/98/CE⁷ : un tel régime ferait en effet reposer les coûts de la gestion de déchets sur la collectivité, plutôt que de les laisser ou de les mettre à charge des catégories de personnes indiquées par la disposition européenne citée.

Il est vrai que, par l'introduction du régime envisagé, la Région wallonne entend se conformer aux conditions auxquelles la Commission européenne estime, pour l'application des dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives aux aides d'État, qu'il est admissible d'accorder des aides destinées à couvrir les coûts liés à l'enlèvement des animaux trouvés morts et à la destruction des carcasses.

⁵ Voir en ce sens, pour l'application d'une disposition analogue qui figurait, d'abord dans la directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 'relative aux déchets', puis dans la directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 'relative aux déchets', les arrêts suivants de la Cour de justice de l'Union européenne : 24 juin 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, *Rec.*, p. I-4501 ; 16 juillet 2009, Futura Immobiliare, C-254/08, *Rec.*, p. I-6995.

⁶ Voir déjà, en ce sens, l'avis 41.095/4 de la section de législation du Conseil d'État donné le 16 octobre 2006 sur l'avant-projet devenu le décret du 22 mars 2007 'modifiant le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2006-2007, n° 545/1, p. 15).

⁷ Il serait aussi difficile de le concilier avec la disposition qui, dans l'avant-projet de décret, précité, modifiant le décret du 27 juin 1996, reprend, en substance, les termes de l'article 14, paragraphe 1^{er}, de la directive 2008/98/CE.

Il est toutefois permis de se demander s'il est bien suffisant, pour établir la conformité du régime en projet au droit européen, de se référer aux conditions auxquelles la Commission européenne considère qu'il est admissible d'accorder les aides envisagées⁸.

C'est sous cette réserve que l'avant-projet est examiné

II. L'avant-projet appelle encore, pour le surplus, les observations qui suivent :

1. Le texte en projet a un objet très différent de celui de l'article 3 du décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets'.

Il n'a donc pas sa place dans cette disposition.

Il trouverait mieux sa place, par exemple, parmi les dispositions particulières que comporte le chapitre VI du décret du 27 juin 1996.

2. L'habilitation contenue dans l'article 3, § 4, alinéa 2 en projet est excessive. Les pouvoirs qui sont conférés au Gouvernement devraient être mieux circonscrits à la lumière de ce qui est mentionné non seulement dans l'exposé des motifs mais également dans le commentaire de l'article.

3. Le texte en projet fait état de l'« élimination » des animaux trouvés morts.

Comme en a convenu la déléguée du ministre, mieux vaut, en particulier pour éviter toute confusion avec la notion d'« élimination » au sens du décret du 27 juin 1996⁹, faire mention de la « destruction » des animaux trouvés morts.

4. L'article 3, § 4, alinéa 2, en projet prévoit de mettre la contribution envisagée à charge des exploitants agricoles.

⁸ Il est rappelé que le pouvoir d'appréciation que ces dispositions du Traité confèrent à la Commission européenne ne lui permet pas d'autoriser les États membres à méconnaître d'autres dispositions de droit européen. Voir notamment les arrêts suivants de la Cour de justice de l'Union européenne : 12 novembre 1992, *Kerafina-Keramische*, C-134/91 et C-135/91, *Rec.*, p. I-5699 ; 12 décembre 2002, *France/Commission*, C-456/00, *Rec.*, p. I-11949. Lire à ce sujet J.-P. KEPPELNE, *Guide des aides d'État en droit communautaire. Réglementation, jurisprudence et pratique de la Commission*, Bruylant, 1999, n° 440 ; M. DONY, en collaboration avec F. RENARD et C. SMITS, *Contrôle des aides d'État*, in *Commentaire J. Mégret*, 3^e éd., éditions de l'Université de Bruxelles, 2007, n°s 323, 324 et 824.

⁹ Voir l'article 2, 9°, et l'annexe II de ce décret.

Comme en a convenu la déléguée du ministre, il y a lieu, pour se conformer aux dispositions prises par la Commission européenne en ce qui concerne les aides d'État en la matière¹⁰, de viser, plus précisément, les exploitants agricoles qui exercent des activités relevant du secteur de l'élevage.

¹⁰ Voir l'article 16 du règlement (CE) n° 1857/2006.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	S. BODART,	
	Y. DE CORDT,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY