



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.890/2/V

du 28 août 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant exécution
[de] la procédure de sortie du statut de déchet prévue à
l'article 4^{ter} du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et
modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juin 2001
favorisant la valorisation de certains déchets'

Le 14 juillet 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire, de la Mobilité et des Transports et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 31 août 2017, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant exécution [de] la procédure de sortie du statut de déchet prévue à l'article 4^{ter} du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juin 2001 favorisant la valorisation de certains déchets'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 28 août 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 août 2017.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations suivantes.

Le texte à l'examen se donne tout particulièrement pour objet, selon les termes de la note au Gouvernement précédant l'adoption du projet d'arrêté en deuxième lecture, « de définir une procédure à l'issue de laquelle, cas par cas, la sortie du statut de déchet peut être reconnue sur le territoire wallon »¹.

Il convient à cet égard de rappeler qu'en vertu de l'article 6, paragraphe 4, de 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), en ce qui concerne les déchets valorisés ou recyclés pour lesquels l'Union européenne n'a pas défini de critères spécifiques permettant de considérer qu'ils cessent d'être des déchets, « les États membres peuvent décider au cas par cas » s'ils « ont cessé d'être des déchets en tenant compte de la jurisprudence applicable ».

En écho à cette disposition, l'article 4^{ter}, § 3, du décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets' prévoit, en son alinéa 1^{er}, que, « [p]our les déchets pour lesquels aucun critère spécifique n'a été défini par l'Union européenne, le Gouvernement peut décider au cas par cas si certains déchets ont cessé d'être des déchets, en tenant compte de la jurisprudence communautaire », pour autant qu'ils répondent à diverses conditions. L'alinéa 2 de l'article 4^{ter}, § 3, du décret du 27 juin 1996 habilite en outre le Gouvernement à

« déterminer les modalités procédurales nécessaires pour décider au cas par cas si certains déchets ont cessé d'être des déchets selon les conditions visées à l'alinéa 1^{er} ».

C'est à ces dispositions du décret du 27 juin 1996 – et en particulier à l'alinéa 2 de l'article 4^{ter}, § 3, dudit décret² – que le projet d'arrêté entend procurer exécution lorsqu'il se donne pour objet de « définir une procédure à l'issue de laquelle, cas par cas, la sortie du statut de déchet peut être reconnue sur le territoire wallon ».

¹ L'article 1^{er}, alinéa 2, ainsi que la note au Gouvernement, annoncent aussi que le projet d'arrêté « assure la mise en œuvre des règlements ou décisions pris en exécution de l'article 6, paragraphe 2 de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives ». Toutefois, aucune disposition du projet d'arrêté n'a spécifiquement cet objet. Du reste, l'article 3 précise qu'« aucune décision de reconnaissance de sortie du statut de déchets n'est requise en vertu du présent arrêté pour les déchets recyclés ou valorisés qui répondent aux conditions et critères définis par l'Union européenne en application de l'article 6, § 2 de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives ».

² L'alinéa 1^{er} du préambule du projet d'arrêté vise spécifiquement cette disposition.

Il le fait en organisant une procédure de « reconnaissance de sortie du statut de déchet », cette reconnaissance étant accordée, selon les termes de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, « à la demande d'un ou plusieurs exploitants, d'un groupement ou d'une fédération d'entreprises ». Il est conçu de manière telle que les décisions prises dans le cadre de cette procédure seraient des décisions de portée individuelle, et non pas réglementaire ³.

Or, comme la section de législation du Conseil d'État l'a déjà relevé, le pouvoir que l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2008/98/CE reconnaît aux États membres de décider « au cas par cas » si certains déchets ont cessé d'être des déchets ne s'analyse pas forcément comme impliquant l'adoption de décisions individuelles mais vise aussi, et même peut-être davantage, l'adoption de mesures applicables à des catégories déterminées de déchets ⁴.

En ce qui concerne le pouvoir que l'article 4^{ter}, § 3, du décret du 27 juin 1996 attribue au Gouvernement de décider si certains déchets ont cessé d'être des déchets, la section de législation considère qu'il est de nature réglementaire, et non pas individuelle ⁵. Il s'agit donc, pour le Gouvernement, de prendre des mesures applicables à des catégories déterminées de déchets ⁶, et non pas des décisions de portée individuelle.

Dans cette perspective, la section de législation a jugé inutile un texte tendant à modifier l'article 4^{ter}, § 3, du décret du 27 juin 1996 en vue de prévoir que le pouvoir de décider que certains déchets ont cessé d'être des déchets s'exerce par flux de déchets puisque la mise en œuvre de cette disposition du décret du 27 juin 1996 implique l'adoption de décisions conçues pour s'appliquer à des catégories déterminées de déchets ⁷. À la suite de cet

³ Ceci y compris lorsqu'il s'agit de décisions faisant suite à une demande introduite par un groupement ou une fédération d'entreprises, dès lors que, comme l'indique la note au Gouvernement, c'est uniquement « au bénéfice des membres ayant la capacité de respecter la décision » qu'un groupement ou une fédération d'entreprises introduirait une demande de reconnaissance.

⁴ Avis n° 58.719/4 donné le 17 février 2016 sur l'avant-projet devenu le décret du 23 juin 2016 'modifiant le Code de l'Environnement, le Code de l'Eau et divers décrets en matière de déchets et de permis d'environnement' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 484/1, pp. 76-77). L'avis cite J. SAMBON, « Les nouvelles frontières de la notion de déchet », in L. Demez (coord.), *La gestion des déchets. Concepts, obligations, responsabilités, taxation*, Limal, Anthemis, 2012, pp. 61 et s., n° 30.2.

⁵ Avis n° 53.360/4 donné le 25 juin 2013 sur l'avant-projet devenu le décret du 24 octobre 2013 'modifiant divers décrets notamment en ce qui concerne les émissions industrielles' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 864/1, p. 46).

⁶ Les mots « décider au cas par cas » qu'utilisent les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 4^{ter}, § 3, du décret du 27 juin 1996 doivent dès lors être compris comme visant des décisions prises catégorie de déchets par catégorie de déchets.

⁷ Avis n° 58.719/4, précité. L'exposé des motifs de l'avant-projet de décret sur lequel cet avis a été donné insistait sur le fait que la volonté de régler cette question par flux de déchets tendait à suivre la même méthode que celle suivie par l'Union européenne, en ce qui concerne certains déchets valorisés ou recyclés, pour fixer, en application de l'article 6, paragraphes 1^{er} et 2, de la directive 2008/98/CE, les critères auxquels ceux-ci doivent répondre pour cesser d'être des déchets, à savoir l'adoption de règles applicables par catégorie de déchets (voir, à ce jour, le règlement (UE) n° 333/2011 du Conseil du 31 mars 2011 'établissant les critères permettant de déterminer à quel moment certains types de débris métalliques cessent d'être des déchets au sens de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil', le règlement (UE) n° 1179/2012 de la Commission du 10 décembre 2012 'établissant les critères permettant de déterminer à quel moment le calcin de verre cesse d'être un déchet au sens de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil' et le

avis, la Région wallonne a renoncé à apporter une telle modification à l'article 4^{ter}, § 3, du décret du 27 juin 1996⁸. On peut en déduire qu'elle s'est ralliée à l'interprétation de cette dernière disposition qu'a donnée la section de législation.

Aussi, en ce qu'il organise la sortie du statut de déchet sur la base d'une procédure de « reconnaissance » reposant sur l'adoption de décisions de portée individuelle, le projet d'arrêté doit, compte tenu de la portée de l'article 4^{ter}, § 3, du décret du 27 juin 1996, être considéré comme méconnaissant cette disposition⁹.

La procédure en question étant au cœur du projet d'arrêté, c'est l'économie même de celui-ci qui est juridiquement critiquable.

La section de législation observe que, dans ses annexes, le projet d'arrêté contient des dispositions qui, envisagées isolément, ne s'exposeraient pas à la critique qui vient d'être faite. En effet, ces dispositions fixent en des termes généraux et abstraits les critères et conditions que doivent remplir deux catégories de déchets valorisés ou recyclés – en l'occurrence le papier valorisé destiné à être utilisé comme fibre de papier pour la fabrication du papier et les granulats recyclés élaborés à partir de déchets inertes – pour cesser d'être des déchets. Envisagées isolément, de telles dispositions entreraient parfaitement dans le cadre des habilitations que l'article 4^{ter}, § 3, du décret du 27 juin 1996 donne au Gouvernement¹⁰. Mais, dans le projet d'arrêté, leur portée est totalement liée à l'application de la procédure d'« enregistrement de sortie du statut de déchet » prévue par le chapitre 3,

règlement (UE) n° 715/2013 de la Commission du 25 juillet 2013 'établissant les critères permettant de déterminer à quel moment les débris de cuivre cessent d'être des déchets au sens de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil').

⁸ Le décret du 23 juin 2016, adopté à la suite dudit avis, ne comporte pas de disposition modifiant l'article 4^{ter}, § 3, du décret du 27 juin 1996.

⁹ Il y a lieu de noter que l'article 4^{ter} du décret du 27 juin 1996 ne prévoit pas la mise en place d'une procédure présentée comme visant à assurer la « reconnaissance de sortie du statut de déchet ». Par comparaison, la section de législation note qu'en ce qui concerne le point de savoir si une substance ou un objet peut être considéré comme un sous-produit, l'article 4^{bis}, alinéa 2, 2°, du même décret prévoit expressément, quant à lui, la possibilité de mettre en place une procédure de reconnaissance d'une substance ou d'un objet comme sous-produit. Ceci s'explique sans doute par le fait qu'il résulte de l'article 4^{bis} qu'en l'absence de critères définis par l'Union européenne pour des substances ou des objets spécifiques, une substance ou un objet peut être considéré comme un sous-produit dès qu'il apparaît que les conditions objectives fixées par l'article 4^{bis}, alinéa 1^{er}, sont remplies. Dans un tel système, l'organisation d'une procédure de reconnaissance d'une substance ou d'un objet comme étant un sous-produit vise à vérifier si, dans telle ou telle situation particulière, lesdites conditions sont remplies et conduit ainsi à l'adoption de décisions de portée individuelle, propres à chaque situation. L'article 4^{ter} du décret du 27 juin 1996 est conçu différemment : en ce qui concerne les déchets pour lesquels l'Union européenne n'a pas défini de critères de fin du statut de déchet, le législateur n'a pas établi un régime qui permettrait de considérer que, dans telle ou telle situation particulière, un déchet valorisé ou recyclé peut être reconnu comme cessant d'être un déchet dès qu'il apparaît que des conditions objectives préalablement fixées par le décret sont remplies mais charge le Gouvernement de fixer les conditions auxquelles des déchets relevant d'une catégorie cessent d'être des déchets.

¹⁰ Ceci, bien entendu, sous réserve d'un examen du contenu même desdites dispositions, en particulier au regard des obligations de « tenir compte de la jurisprudence » et de respecter les conditions énumérées par l'article 4^{ter}, § 3, alinéa 1^{er}, du décret du 27 juin 1996.

laquelle implique l'adoption de décisions de portée individuelle et, de ce fait, ne s'inscrit pas dans les prévisions de l'article 4^{ter}, § 3, du décret du 27 juin 1996.

En conclusion, le projet d'arrêté doit être fondamentalement revu.

Il ne sera donc pas examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre VANDERNOOT