

LOIS EUROPÉENNES RELATIVES AUX DÉCHETS - THÉORIE ET
PRACTIQUE -CONFÉRENCE ANNUELLE 2005 DE L'UEFJE

PROBLÈMES SPÉCIFIQUES DE JURISPRUDENCE ET APPLICATION
(DIRECTIVE 75/442/CE - DIRECTIVE CADRE RELATIVE AUX
DÉCHETS)

ESPAGNE

I

LE RÔLE DES AVOCATS PAR RAPPORT AU RÔLE DE LA POLITIQUE

(Les régimes nationaux qui transposent la loi européenne ont-ils fixé des critères que les tribunaux doivent appliquer pour déterminer ce qui est considéré comme un déchet ou est-ce au tribunal de décider ?)

1. Exposé. Cadre législative et competencial.

La matière relative aux déchets a sa projection légale en Espagne dans la Loi 10/1998, du 21 avril, des Déchets. Cette Loi constitue la norme basique applicable à tout le territoire national, bien qu'en vertu de l'organisation territoriale de l'État et de l'attribution de compétences dessinées par la Constitution Espagnole de 1.978, les Communautés Autonomes ont des compétences dans ce cadre.¹

¹ "Dans le respect pour la législation basique dans la matière, les Communautés Autonomes disposent de ample capacité normative pour établir ses propres régimes sur déchets. Tout le monde sait que dans les matières de l'environnement cette capacité permet, non seulement

En ce qui concerne les organismes locaux, ils ont aussi compétence en matière des déchets solides urbains. L'article 148.1.9^a de la Constitution Espagnole établit que les Communautés Autonomes ont compétences dans la "gestion en matière d'environnement", et l'article 149.1.23^a dispose que l'État a compétence exclusive dans "La législation basique sur la protection de l'environnement, sans préjudice des facultés des Communautés Autonomes d'établir normes additionnelles de protection".

En application de ces préceptes, l'article 4.2 de la Loi 10/1998, de Déchets, dispose que "Appartiennent aux Communautés Autonomes, l'élaboration de plans autonomes de déchets et l'autorisation, la vigilance, l'inspection et la sanction des activités de production et la gestion de déchets". De la même façon, l'article remarque que "Les Communautés Autonomes seront compétentes pour accorder les autorisations de déplacement de déchets depuis ou jusqu'aux pays de l'Union Européenne, réglés dans le Règlement (CEE) 259/93, ainsi que les déplacements à l'intérieur du territoire de l'État et l'inspection et, dans son cas, la sanction dérivée des régimes de déplacement, ainsi que n'importe quelle autre activité relative aux déchets non

de développer ou de compléter la législation basique de l'État, mais même d'ajouter des normes de protection... Ces possibilités ont été effectivement utilisées dans l'adoption des Lois de la Catalogne (1991 et 1993), l'Andalousie (1994), la Navarre (1994), la Galice (1997), le Pays Basque (1998) et les Canaries (1999) (LOPEZ RAMÓN, FERNANDO. Problèmes du régime général des déchets. Revue Espagnole de Droit Administratif, janvier/mars, 2000, n° 105, pp. 506 et 507). Plus récemment a été publié la Loi 10/2000, du 12 décembre, de Déchets, de la Communauté Autonome Valencienne, dont le Préambule signale que "Dans le cadre de l'ordre global de protection de l'article 45 de la Constitution Espagnole, la compétence législative de la Generalitat sur la matière vient établie dans paragraphe 6 de l'article 32 du Statut d'Autonomie de la Communauté Valencienne, approuvée par la Loi Organique 5/1982, du 1 juillet, et dans le paragraphe 1.23^a de l'article 149 de la Constitution Espagnole, de dicter normes additionnelles de protection, ainsi que dans l'article 31.9 du Statut d'Autonomie de la Communauté Valencienne, dans lequel s'attribue à la Generalitat la compétence exclusive en matière d'ordre du territoire, d'urbanisme et demeure".

comprise dans les paragraphes 1 et 3 (relatifs aux compétences attribuées à l'Administration Générale de l'État et des Organismes locaux)". Ainsi, par exemple, la Loi 10/2000, du 12 décembre, de Déchets, de la Communauté Valencienne, a pour objet, dans le cadre de ses compétences conformément à la Constitution Espagnole, "le régime juridique de la production et la gestion des déchets, ainsi que la régulation de la santé humaine et l'environnement" - article 1.

En ce qui concerne les Organismes locaux, la Loi de l'État de Déchets établit dans l'article 4.3 que "seront compétents pour la gestion de déchets urbains", en leur correspondant "comme un service obligatoire, le ramassage, le transport et, au moins, l'élimination des déchets urbains, de telle manière qu'établissent les ordonnances respectives".

Finalement, toutes ces Administrations ont aussi des compétences en matière de planification de déchets. Ainsi, l'Administration de l'État a de la compétence dans l'élaboration de plans nationaux de déchets; les Communautés Autonomes pour élaborer des plans autonomes de déchets; et les Organismes locaux peuvent élaborer aussi leurs propres plans de gestion de déchets urbains (articles 4, 5 et 6 de la Loi 10/1998, de Déchets).

2. La définition de déchet.

Il peut être considéré, en termes générales, que la législation nationale contient une régulation des différents types de déchets et quelques catalogues de substances ou de matières considérées comme telles, qui s'accordent avec la réglementation communautaire, à qui les

tribunaux s'en remettent, ce qui n'exclut pas, parfois, la difficulté relative à la définition de déchet². En fait, les auteurs qui ont traité cette question soulignent les problèmes que la définition de déchet suppose, d'une part à cause de la complexité technique des listes ou les catalogues compréhensifs des substances qui constituent un déchet, et d'autre part, à cause de l'imprécision de la définition. Ainsi, MARTÍN MATEO expose que "chaque fois le système définitif de liste est plus important pour les déchets spéciaux et extensible pour tous une fois on finit avec les listes que prévoit le Directive 91/156/CE, une tâche vraiment complexe pour laquelle celle-ci offre une base faible parce que l'énumération qui se contient dans son Annexe I s'initie avec la clause `Déchets d'une production ou une consommation non spécifiée ensuite' et finit, `Toute substance, matière ou produit qui ne sont pas inclus dans les catégories antérieures'. La nouvelle Loi de Déchets 10/1998, du 21 avril, additionne au critère subjectif de remise, et à l'objectif, le caractère obligatoire, celui-là de la liste, en renvoyant au Catalogue Européen de Déchets pour préciser dans chaque cas ce qui se considère comme déchet".³

² "Quand nous parlons des difficultés conceptuelles nous nous rapportons aux problèmes pour arranger dans le Droit une avalanche authentique de technicismes qui démarre avec la définition de déchet. En réalité, dans un contexte caractérisé par la vocation harmonieux, les problèmes terminologiques peuvent être interminables. Il semble déjà inévitable que les normes communautaires sur les déchets contiennent les plus longues listes de définitions" (SANTAMARÍA ARINAS, RENÉ JAVIER. À tournées (encore) avec les concepts juridiques de déchet et de déchets dangereux. Revue Aragonaise d'Administration Publique, décembre, 2002, n° 21, p. 178).

³ MARTÍN MATEO, RAMÓN. Manuel de Droit sur l'Environnement. Thomson Aranzadi. Madrid, 2003, p. 176. Comme tout le monde sait, en vertu du Directive 91/156/CEE, s'est publié le Catalogue Européen de Déchets (Décision 2000/532/CE, modifié par les Décisions 2001/118/CEE et 2001/119/CE de la Commission et 2001/573/CE du Conseil. En Espagne la liste européenne de déchets a été publiée par l'Ordre du Ministère d'Environnement du 8 février 2002).

3. Jugements des Tribunaux.

3.1. Des huiles usées.

Jugement de la Salle du Contentieux Administratif du Tribunal Suprême du 24 octobre de 2.001.

La Directive 75/439/CEE du Conseil, du 16 juin, modifiée par la Directive 87/101/CEE, du 22 décembre 1986, contient la réglementation communautaire relative à la gestion des huiles usées. Cette Directive s'est incorporée à l'ordonnance espagnole par Ordre du 28 février de 1.989, modifiée par Ordre du 13 juin 1990, au moyen duquel la gestion d'huiles usées est réglée.

Le Tribunal Suprême examine dans ce jugement la définition de "gestion" en relation avec les activités réalisées par les ateliers de réparation d'automobiles, par rapport aux huiles usées, afin de déterminer si telles activités sont comprises dans le concept "gestion".⁴

En face de la thèse qui affirme que les ateliers de réparation d'automobiles sont simples "magasiniers ou dépositaires fugaces très provisoires" des huiles usées, le Tribunal Suprême considère, conformément à la Loi de Déchets, que l'activité de ceux-là constitue une industrie

⁴ On débat dans le litige la conformité ou non au Droit du concept "gestion", contenue dans l'Ordre du 28 février de 1.998: "l'ensemble d'activités dirigées à donner aux huiles usées le traitement final qui garantit la protection de la santé humaine, la conservation de l'environnement et la préservation des ressources naturelles. Elle comprend les opérations de ramassage, de magasinage, de traitement, de récupération, de régénération et de combustion", et "d'un gérant": la personne physique ou juridique autorisée à réaliser n'importe quelle activité de gestion des huiles usées, est ou un non producteur du même. Il est considéré particulièrement une activité de gestion, en relation avec les huiles usées celle que réalisent les ateliers, les stations de graissage et de garages ".

que mène à bien "opérations de ramassage et de magasinage des huiles usées, lesquels, nécessairement, ne tendent pas à donner à ces déchets n'importe quelle destinée, mais seulement la fin la plus appropriée conformément à leurs caractéristiques et quant à l'accomplissement des fins de protection de la santé, de protection de l'environnement, la préservation des ressources naturelles, la récupération de l'énergie et de matières premières qui y sont contenues et sa transformation en éléments inoffensifs". Par conséquent, les opérations de gestion ne comprennent pas seulement les activités finales du processus de récupération ou d'élimination des déchets, mais, conformément à la Loi de Déchets, doit être considéré quelles comprennent aussi le ramassage et le magasinage.

3.2. Activités soumises à une autorisation.

Jugement de la Salle du Contentieux Administratif du Tribunal Supérieur de Justice de la Communauté Valencienne du 10 octobre de 2.003.

Les problèmes posés dans cette sentence prennent caractère de sanction, bien que directement reliés au définition de ce qui est ou non déchet dans le cadre des décisions de la CEJ, étant donné qu'il s'agit de déterminer si l'acide polisulfonique hydrosoluble appartient à la catégorie de déchet dangereux aux effets de l'obtention de l'autorisation obligatoire administrative pour sa commercialisation. La substance commercialisée, qui pourrait être utilisée pour d'autres fins, est vendue d'une entreprise à l'autre dépourvue de la permission d'activité, dont les installations n'accomplissent pas les normes minimales d'adéquation pour la production qu'elle dit réaliser.

Dans le cas jugé par le tribunal, les parties plaignantes discutent si la substance constitue ou non un déchet, aux effets de l'autorisation obligatoire administrative pour sa commercialisation, problème que le tribunal résout sans difficulté en appliquant la loi espagnole -copie de la réglementation communautaire- et la jurisprudence de la CEJ.

Le tribunal considère que l'acide polisulfonique hydrosoluble est un produit éclectique dans ce que constitue l'activité de l'entreprise sanctionnée, qui a besoin d'autorisation administrative pour sa commercialisation -dans le cas inexistante-, et pourtant, il s'agit d'une grave infraction prévue dans l'article 34.3.a) de la Loi 10/1998, des Déchets: "l'exercice d'une activité décrite dans la Loi -gestion de déchets- sans l'autorisation obligatoire".

Pour arriver à cette conclusion, le tribunal analyse la Sentence de la CEJ du 15 juin de 2.000 (affaire C-419/1997), en situant dans ce cas la définition de déchet dans le terme "élimination", qui doit être interprété en tenant en compte le but des Directives et la politique de la Communauté dans le cadre de l'environnement.⁵

⁵ "L'élimination continue à être l'élément central de la définition de déchet, bien que cela n'équivaille pas à la liberté absolue du possesseur de la substance. L'élimination peut, certainement, dériver de la simple volonté du possesseur, déjà portée effectivement à la pratique déjà dans l'attente de réalisation, comme pouvaient démontrer les circonstances concurrentes. Mais, près de la décision individuelle, l'élimination peut aussi être conséquence de l'obligation d'éliminer la substance. Une obligation dont causes possibles auraient à toucher une importance singulière les suppositions de détermination légale. Ainsi, les possesseurs des déchets urbains sont obligés à les remettre aux organismes locaux" (LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO, pp. 509 et 510).

3.3. Brûle de produits toxiques ou dangereux.

Jugement de la Salle du Contentieux Administratif du Tribunal Supérieur du Justice des Îles Baléares de 24 octobre de 2.001.

Dans ce jugement, par rapport à une sanction par brûler produits toxiques et dangereux sans autorisation, le tribunal s'en tient à la définition légal de ce qui constitue un produit toxique ou dangereux, en remarquant "qu'un déchet n'a pas la considération de déchet toxique ou dangereux parce que le producteur le considère, mais parce que la législation en vigueur l'établit".

À ces effets, la Loi 10/1998, de Déchets, délimite la définition de résidus dangereux -"ceux qui figurent dans la liste de déchets dangereux, approuvée par Décret 952/1997, ainsi que les récipients et les emballages qui les ont contenus. Ceux qui ont été qualifiés comme dangereux par la réglementation communautaire et ceux que le Gouvernement peut approuver en conformité avec l'établi à la réglementation européenne ou aux conventions internationales dont l'Espagne fait partie" article 3.c)-, en s'en remettant à la liste approuvée par le Décret 952/1997.⁶

Madrid, novembre 2.005

Juan Carlos Fernández de Aguirre
Magistrat
Docteur en Droit
Madrid. Espagne

⁶ Directive 91/689/CEE et Décision 2000/532/CE.