Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série L

2023/2390

10.10.2023

DÉCISION (UE) 2023/2390 DE LA COMMISSION

du 3 mars 2023

concernant la mesure SA.43147 (2020/C) (ex 2019/NN)

Belgique — Plainte concernant l'octroi par la Région wallonne d'aides présumées illégales à Renewi

[notifiée sous le numéro C(2023) 1419]

(Le texte en français est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément auxdits articles ([1]) et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Le 18 septembre 2015, une plainte a été déposée devant la Commission concernant une aide d'État prétendument octroyée par la Région wallonne à la société Renewi Valorisation & Quarry (anciennement appelée «Shanks ([2])» et ci-après dénommée «Renewi») pour la gestion du Centre d'enfouissement technique («C.E.T.») de Mont-Saint-Guibert (ci-après dénommé «C.E.T. Mont-Saint-Guibert») en Belgique. Cette mesure proviendrait de la taxation à taux réduit, sur la base des enregistrements pour valorisation de déchets et des certificats d'utilisation octroyés par l'administration wallonne, d'opérations qui constitueraient en réalité des opérations d'élimination de déchets et auraient, par conséquent, dû être soumises au taux standard de la taxe sur la mise en C.E.T.

(2) Par lettre du 6 février 2020, la Commission a informé la Belgique de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommé «TFUE») à l'égard de cette mesure.

(3) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ([3]). La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur la mesure en cause.

(4) La Commission a reçu des observations de la Région wallonne les 14 avril, 18 mai, 6 août, 17 décembre 2020, le 3 mai 2021 et le 17 mai 2022 et de la part de Renewi le 1er juillet 2020. La Commission a transféré les observations de Renewi à la Région wallonne le 10 juillet 2020.

(5) À la demande de la Région wallonne, deux réunions ont été organisées le 22 octobre et le 12 novembre 2020. Des représentants de la direction Générale de la Concurrence, de la direction Générale de l'Environnement, de Renewi et de la Région wallonne ont participé à ces réunions.

(6) Aucune autre observation n'a été reçue de la part de tiers, d'États membres ou du plaignant.

([1]) JO C 187 du 5.6.2020, p. 35.
([2]) À la suite du rachat de la société Van Gansewinkel Groep B.V. par Shanks Netherlands Holdings B.V. en 2017, Shanks Group PLC a été renommée Renewi PLC. Renewi Valorisation & Quarry fait partie du groupe Renewi PLC. La plainte porte ainsi désormais contre des aides présumées illégales octroyées à Renewi puisque cette dernière a repris les activités économiques de Shanks.
([3]) Voir la note 1.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE LA MESURE D'AIDE ALLÉGUÉE

2.1. Titre et description de la mesure d'aide alléguée

(7) La mesure examinée ayant déjà été décrite de manière détaillée dans la décision d'ouverture ([4]), cette description ne sera reprise dans la présente décision que dans la mesure du nécessaire.

(8) Selon le plaignant, la mesure en cause consisterait en l'application, depuis 2005, de taux réduits sur les opérations d'enfouissement de certains déchets au C.E.T. Mont-Saint-Guibert alors que la mise en C.E.T. de ces déchets aurait, en principe, dû être soumise à un taux de taxation plus élevé.

(9) La plainte introduite dans le cas d'espèce ne visait pas le régime de la taxe régionale wallonne sur la mise des déchets en C.E.T. dans son ensemble mais uniquement son application au cas spécifique des opérations menées dans le C.E.T. Mont-Saint-Guibert, sur la base d'enregistrements pour valorisation et des certificats d'utilisation y afférents qui furent octroyés successivement par la Région wallonne à Renewi entre 2005 et 2015. Selon le plaignant, l'octroi de l'aide dont l'entreprise aurait bénéficié proviendrait de la qualification, à tort, de ses activités en opérations de valorisation, ce qui aurait eu pour conséquence d'alléger significativement les montants de taxe régionale qu'elle aurait dû payer. D'après le plaignant, l'aide alléguée correspondrait ainsi à la différence entre le taux plein de la taxe régionale — applicable aux opérations d'élimination — et le taux réduit — applicable aux opérations de valorisation dont ont bénéficié les opérations d'enfouissement de certains déchets menées par Renewi au C.E.T. du Mont-Saint-Guibert. Renewi aurait donc bénéficié d'un taux réduit par rapport au taux applicable aux opérations d'élimination, équivalent à 0 EUR par tonne puis 20 EUR par tonne à compter de 2015 (voir considérants 12 et 13).

(10) Le plaignant avance que le prix des traitements des déchets facturés aux producteurs de déchets intègre les éventuels frais de pré-traitement et de traitement (par exemple, incinération ou élimination) ainsi que les montants de la taxe que l'entreprise traitant les déchets est tenue de reverser à la Région wallonne. Renewi aurait ainsi la possibilité d'offrir aux producteurs de *fluffs* ([5]) un prix particulièrement attractif pour l'élimination de leurs déchets au C.E.T. comparé au prix exigé par des concurrents dans d'autres C.E.T ou incinérateurs. En outre, le plaignant relève que les décisions du Ministre wallon de l'environnement actant les enregistrements de valorisation et octroyant les certificats y afférents auraient été adoptées sur la base de pouvoirs discrétionnaires.

2.2. Législation fiscale nationale applicable

(11) La taxe sur la mise des déchets en C.E.T est régie par le décret fiscal du 22 mars 2007 ([6]), entré en vigueur le 1er janvier 2008, favorisant la prévention et la valorisation des déchets en Région wallonne.

(12) Le décret fiscal de 2007 prévoit des taux de taxation plus élevés pour les modes de traitement plus nocifs pour l'environnement et la santé publique tels que l'élimination des déchets, et des taux plus favorables pour les modes de traitement moins nocifs, tels que la valorisation des déchets.

(13) L'article 6, § 1, nº 11 du décret fiscal de 2007 prévoit un taux de taxe de 0 EUR/tonne ([7]) s'agissant «des déchets valorisables utilisés en C.E.T. au titre de substituts à des produits ou équipements nécessaires à l'exploitation et à la réhabilitation du C.E.T., en conformité avec le permis d'exploiter ou le permis d'environnement». Les taux de taxes normaux applicables aux déchets non valorisables ont progressivement augmenté de 35 à 100 EUR/tonne entre 2007 et 2017 ([8]).

([4]) Voir points 6 à 57 de la décision d'ouverture de la procédure.
([5]) Le *fluff* est le produit d'un pré-traitement des déchets au cours duquel certaines matières (métaux, par exemple) sont récupérées et les résidus sont broyés et criblés. Après ce pré-traitement, les matériaux récupérés sont du *fluff* majoritairement constitué de matières plastiques.
([6]) Moniteur belge du 24 avril 2007, p. 21883. Avant l'adoption du décret fiscal de 2007, la taxation des déchets était régie par le décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne.
([7]) Ce taux de 0 EUR/tonne était valable pour la période couverte par la mesure, à savoir 2005-2015.
([8]) Voir considérant 57 de la décision d'ouverture.

(14) Par décret du 19 juin 2015 ([9]), le taux de 0 EUR/tonne appliqué aux opérations de valorisation a été remplacé par un taux de 20 EUR/tonne.

2.3. **Législation environnementale wallonne applicable**

(15) En Wallonie, la gestion des déchets est régie par le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets. Il a pour objectif de protéger l'environnement et la santé de l'homme de toute influence dommageable causée par les déchets. L'article 1er dudit décret introduit le principe de la hiérarchie des déchets dans l'ordre juridique wallon.

(16) Sur la base du décret relatif aux déchets de 1996, la Région wallonne a adopté l'arrêté du 14 juin 2001 favorisant la valorisation de certains déchets ([10]) («arrêté relatif à la valorisation»). L'annexe 1 de cet arrêté établit une liste des déchets considérés *a priori* comme valorisables. Cet annexe précise quelle est la matière à valoriser, si son utilisation est soumise ou non à certificat ainsi que les circonstances de valorisation du déchet, les caractéristiques du déchet et son/ses mode(s) de valorisation.

(17) Par décret du 10 mai 2012 ([11]), la Région wallonne a transposé la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil ([12]) relative aux déchets (ci-après «la directive relative aux déchets»). L'élimination y est définie comme toute opération qui n'est pas de la valorisation même lorsque ladite opération a comme conséquence secondaire la récupération de substances ou d'énergie. La valorisation y est quant à elle définie comme toute opération dont le résultat principal est que des déchets servent à des fins utiles en remplaçant d'autres matières qui auraient été utilisées à une fin particulière, ou que des déchets soient préparés pour être utilisés à cette fin, dans l'usine ou dans l'ensemble de l'économie.

(18) L'article 13 de l'arrêté relatif à la valorisation prévoit que d'autres déchets non dangereux, qui n'ont pas été envisagés lors de l'adoption de l'arrêté comme étant valorisables, puissent faire l'objet d'une valorisation à condition que la décision ministérielle d'autorisation prévoie les circonstances de production, les caractéristiques et mode d'utilisation de ces déchets ainsi que, le cas échéant, un certificat d'utilisation. Cet article prévoit le rejet de toute demande liée à la valorisation de déchets dangereux.

2.4. **Législation environnementale européenne applicable**

2.4.1. *Notions d'élimination et de valorisation en droit européen*

(19) Les notions d'«élimination des déchets», de «valorisation» et de «valorisation matière des déchets» sont définies dans la directive relative aux déchets.

(20) La valorisation consiste en «toute opération dont le résultat principal est que des déchets servent à des fins utiles en remplaçant d'autres matières qui auraient été utilisées à une fin particulière, ou que des déchets soient préparés pour être utilisés à cette fin, dans l'usine ou dans l'ensemble de l'économie» ([13]).

(21) La directive relative aux déchets définit la valorisation matière comme suit: «toute opération de valorisation autre que la valorisation énergétique et le retraitement en matières destinées à servir de combustible ou d'autres moyens de produire de l'énergie. Elle comprend notamment la préparation en vue du réemploi, le recyclage et le remblayage» ([14]).

([9]) Article 2 du décret du 19 juin 2015 modifiant le décret fiscal du 22 mars 2007 favorisant la prévention et la valorisation des déchets en Région wallonne, Moniteur belge du 30 juin 2015, p. 37691, applicable depuis le 1er juillet 2015.

([10]) Arrêté du 14 juin 2001 favorisant la valorisation de certains déchets, Moniteur belge du 10.7.2001, p. 23859.

([11]) Décret transposant la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, Moniteur belge du 29 mai 2012, p. 30502, disponible à l'adresse suivante: https://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2012/05/29_1.pdf#Page46.

([12]) Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives (JO L 312 du 22.11.2008, p. 3).

([13]) Article 3, point 15, de la directive relative aux déchets.

([14]) Article 3, point 15 *bis*, de la directive relative aux déchets.

(22) Le remblayage est défini comme «toute opération de valorisation par laquelle des déchets appropriés non dangereux sont utilisés à des fins de remise en état dans des zones excavées ou, en ingénierie, pour des travaux d'aménagement paysager. Les déchets utilisés pour le remblayage doivent remplacer des matières qui ne sont pas des déchets, être adaptés aux fins susvisées et limités aux quantités strictement nécessaires pour parvenir à ces fins» ([15]).

(23) L'élimination est définie comme «toute opération qui n'est pas de la valorisation même lorsque ladite opération a comme conséquence secondaire la récupération de substances ou d'énergie» ([16]).

(24) La hiérarchie des déchets établie dans la directive relative aux déchets a été transposée dans le décret du 10 mai 2012 ([17]), qui la formule ainsi:

«La hiérarchie des déchets suivante s'applique par ordre de priorité dans la législation, la réglementation et la politique wallonne en matière de prévention et de gestion des déchets:

1. prévention;
2. préparation en vue du réemploi;
3. recyclage;
4. autre valorisation, notamment valorisation énergétique; et
5. élimination ([18]).»

(25) La directive 1999/31/CE du Conseil ([19]) (ci-après la «directive concernant la mise en décharge»), définit les déchets à caractère inerte comme suit: «déchets ne subissant aucune modification physique, chimique ou biologique importante, ne se décomposant pas, ne brûlant pas et ne produisant aucune autre réaction physique ou chimique, n'étant pas biodégradables et ne détériorant pas d'autres matières avec lesquelles ils entrent en contact, d'une manière susceptible d'entraîner une pollution de l'environnement ou de nuire à la santé humaine. La production totale de lixiviats et la teneur des déchets inertes en polluants ainsi que l'écotoxicité des lixiviats doivent être négligeables et, en particulier, ne doivent pas porter atteinte à la qualité des eaux de surface et/ou des eaux souterraines» ([20]).

(26) La directive concernant la mise en décharge reconnaît également que des déchets non dangereux sont appropriés pour des travaux d'aménagement ou de réhabilitation: «la valorisation, conformément à la directive 75/442/CEE, des déchets inertes ou des déchets non dangereux appropriés, par leur utilisation pour des travaux d'aménagement ou de réhabilitation et de remblai ou à des fins de construction, peut ne pas constituer une mise en décharge» ([21]).

2.4.2. *Qualification d'opération de valorisation des déchets*

(27) Selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la «Cour de justice») ([22]), deux conditions cumulatives sont nécessaires pour qualifier une opération d'opération de valorisation au sens de la directive relative aux déchets:

1) l'objectif principal de l'opération est que les déchets puissent remplir une fonction utile, en se substituant à l'usage d'autres matériaux qui auraient dû être utilisés pour remplir cette fonction, ce qui permet de préserver les ressources naturelles (condition de préservation) ([23]);

2) les déchets utilisés sont appropriés à cet effet (condition d'adéquation) ([24]).

([15]) Article 3, point 17 *bis*, de la directive relative aux déchets.
([16]) Article 3, point 19, de la directive relative aux déchets.
([17]) Article 2 du décret du 10 mai 2012.
([18]) Article 4, paragraphe 1, de la directive relative aux déchets.
([19]) Directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets (JO L 182 du 16.7.1999, p. 1).
([20]) Article 2, point e), de la directive concernant la mise en décharge.
([21]) Considérant 15 de la directive concernant la mise en décharge.
([22]) Arrêt du 28 juillet 2016, Edilizia Mastrodonato (C-147/15, EU:C:2016:606).
([23]) Arrêt précité à la note 22, points 43 et 44.
([24]) Arrêt précité à la note 22, point 45.

2.4.3. *Condition de préservation*

(28) Comme l'énonce la Cour de justice, la caractéristique essentielle d'une opération de valorisation de déchets réside dans le fait que son objectif principal est que les déchets puissent remplir une fonction utile, en se substituant à l'usage d'autres matériaux qui auraient dû être utilisés pour remplir cette fonction, ce qui permet de préserver les ressources naturelles ([25]).

(29) Comme le rappelle la Cour, il s'ensuit que l'économie des ressources naturelles doit être la finalité première de l'opération de valorisation. Inversement, lorsque l'économie de matières premières n'est qu'un effet secondaire d'une opération dont la finalité première est l'élimination des déchets, elle ne saurait remettre en cause la qualification de cette opération comme opération d'élimination ([26]).

(30) Il est donc nécessaire de déterminer si l'opération en question aurait été réalisée dans l'hypothèse où les déchets appropriés n'auraient pas été disponibles et où il aurait, dès lors, été nécessaire de recourir à d'autres matériaux ([27]).

2.4.4. *Condition d'adéquation*

(31) La Cour de justice a jugé qu'une opération ne peut être qualifiée de valorisation que si, selon l'état le plus récent des connaissances scientifiques et techniques, les déchets utilisés sont appropriés à cet effet ([28]).

(32) Conformément à la directive concernant la mise en décharge, les déchets inertes sont appropriés pour des travaux d'aménagement ou de réhabilitation ([29]). Le considérant 15 de ladite directive reconnaît également que des déchets non dangereux sont appropriés pour des travaux d'aménagement ou de réhabilitation: «la valorisation, conformément à la directive 75/442/CEE, des déchets inertes ou des déchets non dangereux appropriés, par leur utilisation pour des travaux d'aménagement ou de réhabilitation et de remblai ou à des fins de construction, peut ne pas constituer une mise en décharge».

(33) L'article 3, point 17 *bis*, de la directive relative aux déchets confirme également que les opérations de remblayage sont réalisées par l'utilisation de déchets appropriés non dangereux (voir considérant 22).

2.5. **Description des raisons ayant conduit à l'ouverture de la procédure**

(34) Sur la base des informations disponibles lors de l'ouverture de la procédure, la Commission a considéré que la mesure en cause, à savoir l'application, dans le cadre des activités menées par Renewi dans le C.E.T. du Mont-Saint-Guibert, du taux réduit relatif aux opérations de valorisation au lieu du taux plein applicable aux opérations d'élimination depuis février 2009 (voir considérants 49, 50 et 51), soulevait des doutes quant à sa qualification d'aide d'État et à sa compatibilité avec le marché intérieur.

(35) Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission émit des doutes quant à la pertinence de la qualification de l'opération d'enfouissement par les autorités belges comme opération de valorisation en raison de la jurisprudence de la Cour de justice développée dans l'affaire C-147/15. Les informations disponibles à l'époque ne permettaient pas de démontrer que l'économie des ressources naturelles était la finalité première de l'opération en l'espèce. En particulier, la réalisation du dôme au moyen d'autres matériaux que des déchets ne semblait pas avoir été envisagée, de sorte qu'il ne pouvait être soutenu que les déchets remplaceraient utilement d'autres matériaux. Seuls les *fluffs* semblaient être appropriés et disponibles en quantité suffisante, compte tenu des caractéristiques techniques, définies sur une base scientifique, que les matériaux devaient respecter (principalement le caractère léger, inerte et non biodégradable des matériaux) et des quantités requises dans un délai assez court (environ 80 000 tonnes sur quelques années).

(36) De plus, les informations disponibles au moment du lancement de la procédure ont porté la Commission à croire que, du point de vue du respect de la hiérarchie des déchets, les *fluffs* étaient mieux utilisés pour l'incinération et la production d'énergie.

([25]) Arrêt du 27 février 2002, Abfall Service AG (ASA)/Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie (C-6/00, EU:C:2002:121), point 69.
([26]) Arrêt précité à la note 22, point 39 et et la jurisprudence citée.
([27]) Arrêt précité à la note 22, points 43 et 44.
([28]) Arrêt du 28 juillet 2016, Provincia di Bari/Edilizia Mastrodonato (C-147/15, EU:C:2016), point 45.
([29]) Article 3, paragraphe 2, de la directive concernant la mise en décharge.

(37) Au vu de ces différents éléments d'information, la Commission a conclu que l'application, aux opérations d'enfouissement, du taux réduit applicable aux opérations de valorisation pouvait constituer un avantage sélectif. La Commission a ainsi considéré que Renewi semblait avoir été déchargée d'une charge fiscale que cette société aurait normalement dû supporter si ses activités avaient été assimilées à de l'élimination plutôt qu'à de la valorisation de déchets. De plus, la Commission a estimé que les autres conditions visées à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE semblaient être remplies.

(38) La mesure en cause était donc susceptible de constituer une aide d'État.

(39) La mesure en cause ayant été mise en œuvre avant toute notification à la Commission, les autorités wallonnes n'auraient pas rempli leurs obligations résultant de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

(40) Quant à la compatibilité de l'aide prétendument octroyée, la Commission a émis des doutes sur le fait que l'application aux opérations menées par Renewi dans le C.E.T. du Mont-Saint-Guibert de taux réduits au lieu du taux applicable aux opérations d'élimination en C.E.T. puisse i) constituer une compensation pour obligation de service public compatible avec l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, ou ii) être déclarée compatible avec les lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement de 2008 ([30]) ou de 2014 ([31]).

(41) Au regard des informations en sa possession à l'époque et dans l'impossibilité de confirmer la compatibilité éventuelle de l'aide alléguée, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure formelle d'examen.

3. **COMMENTAIRES DE LA RÉGION WALLONNE**

(42) La Région wallonne considère, concernant la qualification alléguée de la mesure comme aide d'État, que les conditions d'avantage et de sélectivité ne sont pas remplies. Elle estime que l'opération a été correctement qualifiée de valorisation conformément aux conditions énoncées par la réglementation de l'Union et la réglementation wallonne applicables. En effet, les opérations auraient eu lieu même si des déchets appropriés n'avaient pas été disponibles en quantités suffisantes pour ce faire (voir section 3.1); d'autres matériaux auraient alors été utilisés (voir section 3.3) et les déchets utilisés étaient appropriés à cet effet (voir section 3.2).

(43) L'absence de sélectivité découle selon la Région wallonne de dispositions fiscales générales, qui s'appliquent de manière indifférenciée à toute entreprise suivant la qualification du type d'utilisation des déchets. La qualification d'une opération en tant que valorisation ou élimination se fait de manière non discrétionnaire, la décision du Ministre de l'Environnement s'inscrivant dans une procédure encadrée, et fondée sur une analyse approfondie par l'administration wallonne des documents et renseignements fournis par le candidat à la valorisation des déchets.

3.1. **L'obligation légale de fermer et réhabiliter le C.E.T de Mont-Saint-Guibert**

(44) La Région wallonne, dans ses observations complémentaires du 17 décembre 2020, rappelle que tout opérateur de C.E.T. en Région wallonne, sans exception, est soumis, en vertu de l'arrêté du 27 février 2003 relatif aux conditions sectorielles d'exploitation des C.E.T (ci-après, «l'arrêté de conditions sectorielles») ([32]), à l'obligation de réhabiliter son C.E.T. en dôme, afin d'assurer une pente de minimum 3 % après tassement et de garantir un écoulement gravitaire des eaux météoriques vers les fossés externes aux C.E.T.

(45) Le C.E.T. du Mont-Saint-Guibert est géré depuis 2004 sur la base d'un permis unique du 10 mai 2004 (ci-après, le «permis unique») accordé par la Région wallonne, et valable jusqu'au 20 novembre 2014 (en tant que permis d'exploitation).

(46) Le site du C.E.T du Mont Saint Guibert est scindé en plusieurs secteurs.

([30]) Communication de la Commission — Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement (JO C 82 du 1.4.2008, p. 1).

([31]) Communication de la Commission — Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 (JO C 200 du 28.6.2014, p. 1).

([32]) Moniteur Belge du 13 mars 2003, p. 11486, disponible à l'adresse suivante: http://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2003/03/10_1.pdf#Page68.

(47) Lors de la délivrance du permis unique, le Ministre wallon de l'Environnement:

— impose la remise en état complète du secteur 1 par des opérations de valorisation, sur la base d'une étude détaillée des matériaux ou déchets à mettre en œuvre en vue d'obtenir les profils adéquats, et en garantissant un raccordement optimal avec les secteurs 2 à 8 du C.E.T.;

— autorise Renewi à exploiter les secteurs 2 à 8 du C.E.T.;

— impose à Renewi de recourir à la valorisation de déchets au cas où le niveau cible de 161 mètres après tassement ne serait pas atteint dans l'ensemble du C.E.T.

(48) Dans la perspective de la fermeture du site, intervenue le 21 novembre 2014, différentes opérations de réhabilitation, visant à aménager le C.E.T sous forme de dôme et de capping ([33]) ont commencé (à compter de février 2009 pour le secteur 1, et de novembre 2011 pour les secteurs 2 à 8). La Région souligne que la préparation de la fermeture d'un C.E.T. afin de permettre une plus grande efficacité du processus de réhabilitation, parallèlement à la poursuite d'opérations d'élimination, est tout-à-fait courante dans le secteur. En effet, au cours de la période d'exploitation d'un C.E.T., certains secteurs du C.E.T. qui ne sont plus ouverts aux opérations d'élimination sont préparés pour les opérations de réhabilitation alors même que d'autres secteurs du C.E.T. continuent à être exploités. La mise en œuvre de ces opérations de réhabilitation est subordonnée à l'obtention de certificats de valorisation autorisant Renewi à recourir à certains types de déchets valorisables qui ne figurent pas à l'annexe 1 de l'arrêté de valorisation. L'ensemble des enregistrements et certificats confirment l'objectif principal des opérations en cause et spécifient que la valorisation des *fluffs* s'inscrit dans le processus d'aménagement et de réhabilitation du C.E.T. de Mont-Saint-Guibert.

(49) La valorisation des déchets dans le cadre de la désaffectation du site étant imposée à Renewi par les conditions particulières du permis unique, celle-ci a donc sollicité et obtenu le 30 novembre 2005 un enregistrement et le certificat de valorisation y afférent n° 2005/13/73/3/4 pour la recharge du secteur 1. Le certificat de valorisation précise que les déchets autorisés à la valorisation présentent une «densité adaptée de façon à éviter de générer des tassements importants dans la masse des déchets et à assurer des pentes pérennes suffisantes permettant un ruissellement des eaux pluviométriques». Les déchets concernés sont des «déchets non dangereux et inertes repris sous les codes 170107, mélange traité de béton, brique, tuile et céramique, 170795 déchets de démolition traités, 191204 pneus broyés et lamelles de caoutchouc, 191212 fluff non biodégradable et 200307 encombrants broyés».

(50) Cet enregistrement et ce certificat, d'une durée de validité de 3 ans, ne seront cependant finalement jamais mis en œuvre étant donné que les travaux préalables nécessaires à l'accueil des opérations de valorisation sur le secteur 1 ne seront réceptionnés qu'en décembre 2008.

(51) Ce n'est donc qu'en février 2009 que la valorisation sur le secteur 1 a pu démarrer,comme le démontre une lettre du 3 août 2009 par laquelle Renewi demande à l'Office wallon des déchets un nouvel enregistrement et un nouveau certificat d'utilisation. C'est sur la base de l'enregistrement et du certificat d'utilisation, obtenus le 18 décembre 2008, que les opérations de valorisation du secteur 1 ont pu commencer. Ce nouvel enregistrement et ce nouveau certificat autorisent des opérations de valorisation des mêmes déchets que précédemment (voir considérant 49), en vue de la recharge du secteur 1, jusqu'au 31 décembre 2009. Renewi n'a ainsi pu béneficier du taux fiscal réduit pour les opérations qualifiées de valorisation qu'à partir de février 2009.

(52) Au vu du retard pris dans les travaux de réhabilitation et d'aménagement du secteur 1, cet enregistrement et ce certificat ont dû à nouveau être prolongés le 10 novembre 2009, pour trois ans, jusqu'au 31 décembre 2011, par un enregistrement et certificat n° 2009/13/73/3/4. Le même jour, un nouvel enregistrement et un nouveau certificat n° 2009/13/114/3/4 (venant à échéance le 31 décembre 2011) furent délivrés, autorisant Renewi à valoriser, en plus *des* «déchets non dangereux et inertes repris sous les codes 170107, mélange traité de béton, brique, tuile et céramique, 170795 déchets de démolition traités, 191204 pneus broyés et lamelles de caoutchouc, 191212 fluff non biodégradable et 200307 encombrants broyés», du *fluff* combustible, repris sous le code 191210.

([33]) Le «capping» est un complexe d'étanchéité-drainage que l'on pose au-dessus des couches de déchets.

(53) Le fluff combustible comme le fluff non biodégradable sont assignés aux catégories 191210 «déchets combustibles (combustible issu de déchets)» et 191212 «autres déchets (y compris mélanges) provenant du traitement mécanique des déchets autres que [des déchets contenant des substances dangereuses]» décrites dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 juillet 1997 ([34]) établissant un catalogue des déchets. Ces deux catégories 191210 et 191212 sont considérées comme des déchets non- dangereux dans cet arrêté.

(54) Selon l'arrêté établissant un catalogue de déchets, le *fluff* combustible et le *fluff* non biodégradable appartiennent tous deux à la catégorie des «déchets non biodégradables compatibles avec des déchets organiques biodégradables dans le contexte d'une mise en C.E.T.» lorsqu'ils ne sont donc pas susceptibles d'engendrer d'inter-réactivité avec les déchets organiques biodégradables ou de compromettre l'efficacité de la récupération des gaz ([35]). La Région wallonne explique que la dénomination de «combustible» provient uniquement du fait qu'il a fallu rattacher ce nouveau type de déchets à l'un des types de déchets existants listés par la réglementation wallonne et que, vu son pouvoir calorifique, il convenait de rattacher ce *fluff* au déchet répondant au code 191210 «déchets combustibles (combustible issu de déchets)». La dénomination de «combustible» signifie uniquement que ce type de *fluff* présente un certain pouvoir calorifique inférieur («PCI») et non que ce PCI est spécifiquement adapté à des opérations d'incinération, que ce soit en incinérateur ou en four à ciment. Pour être admis dans la majorité des incinérateurs, les déchets doivent présenter un PCI d'environ 10 000-12 000 kJ/kg, voire au maximum, et en petite quantité, de 13 000 kJ/kg. Brûler des déchets présentant un PCI plus élevé entraîne en effet une dégradation trop importante des fours. Or, le *fluff* utilisé pour les opérations de valorisation sur le C.E.T. de Mont-Saint-Guibert présente un PCI de 14 100 kJ/kg ([36]).

(55) Selon les informations communiquées par la Région wallone, parmi les déchets pour lesquels Renewi a obtenu des certificats de valorisation, seuls les *fluffs* non biodégradables et les déchets encombrants broyés ont été effectivement utilisés à des fins de valorisation pour le secteur 1 depuis février 2009. Les *fluffs* combustibles n'ont été utilisés qu'à partir de 2010.

(56) Entre février 2009 et décembre 2009, desdéchets encombrants broyés ([37]) ont été utilisés dans le C.E.T., en quantités limitées ([38]). Les déchets encombrants ont été interdits d'entrée en C.E.T. à partir du 1er janvier 2010 en vertu de l'arrêté du Gouvernement wallon interdisant la mise en centre d'enfouissement technique de certains déchets ([39]).

(57) En ce qui concerne les secteurs 2 à 8, le permis unique octroyé à Renewi autorise l'aménagement du C.E.T. sous forme de dôme et prévoit un niveau maximum du dôme avant tassement de 167 m et un niveau final, après tassements, de 161 mètres par rapport au niveau de la mer. Au terme de l'exploitation, les pentes résiduelles du dôme après tassements devaient être comprises entre 3 % et 14 % ([40]).

(58) Le permis unique prévoit que, si le niveau cible de 161 mètres n'est pas atteint, l'exploitant doit compléter le remplissage du C.E.T. au moyen de matériaux répondant aux caractéristiques et aux circonstances de valorisation prévues à l'arrêté relatif à la valorisation de certains déchets, afin d'atteindre impérativement cette cote.

(59) Au cours de l'exploitation du C.E.T., des interdictions successives d'élimination de certains déchets en C.E.T. ont été adoptées en Région wallonne par l'arrêté du Gouvernement wallon interdisant la mise en centre d'enfouissement technique de certains déchets ([41]).

([34]) Voir l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets, *Moniteur Belge*, 30 juillet 1997, disponible: http://environnement.wallonie.be/legis/dechets/decat026.htm, (l'Arrêté établissant un catalogue de déchets).

([35]) Voir article 11/2 de l'arrêté établissant un catalogue de déchets.

([36]) Rapport d'analyse du 28 janvier 2014 par Agrolab Group.

([37]) L'arrêté du Gouvernement wallon du 5 mars 2008 relatif à la gestion des déchets issus de l'activité usuelle des ménages et à la couverture des coûts y afférents, définit la notion d'encombrants en son article 2, paragraphe 2. Sont qualifiés d' «encombrants», tout déchet n'entrant pas dans un sac ou un récipient de collecte de 60 litres. Par extension, le terme «encombrants» comprend tout déchet ménager ou assimilé trop volumineux (supérieur à un cube de 30 centimètres de côté) et/ou trop lourd pour entrer dans un sac poubelle (de 60 litres) ou dans un conteneur à puce, non visé par une collecte sélective (exemples: matelas, sommiers, meubles démontés, balatum, tapis plain, papiers peints). Il convient de préciser que les encombrants valorisés dans le C.E.T. étaient des encombrants broyés.

([38]) À hauteur de 9 307 tonnes en 2009, contre 16 902 tonnes de *fluffs* non biodégradables.

([39]) Arrêté du Gouvernement wallon du 18 mars 2004 interdisant la mise en centre d'enfouissement technique de certains déchets et fixant les critères d'admission des déchets en centre d'enfouissement technique, modifié par l'Arrêté du Gouvernement wallon du 7 octobre 2010, disponible à l'adresse suivante: http://environnement.wallonie.be/legis/dechets/decen008.htm.

([40]) Article 18, alinéa 5, des conditions particulières du permis unique.

([41]) Voir note 39.

(60) Cet arrêté interdit ainsi la mise en C.E.T. d'un certain nombre de déchets, en particulier certains déchets dangereux, de même que les pneus usés entiers, les déchets collectés séparément et les déchets métalliques.

(61) Ces interdictions successives ont réduit les quantités de déchets éliminés dans le C.E.T. de Mont-Saint-Guibert, obligeant Renewi à s'adapter à un marché constamment changeant, où la quantité de déchets disponibles pour l'élimination ne cessait de diminuer. Selon la Région wallonne, une diminution de 212 000 tonnes des quantités de déchets éliminés a été constatée entre 2009 et 2010.

(62) Chaque année à partir de 2004, Renewi a donc dû chercher des alternatives en vue d'obtenir différents flux de déchets afin d'atteindre le profil final qui lui était imposé par le permis unique, en application de l'arrêté de conditions sectorielles ([42]). Par exemple, en 2013 et 2014, Renewi a réussi à obtenir un volume important de déchets de matériaux à base de fibres de verre ainsi que de déchets provenant de la destruction d'épaves de voiture et de ferrailles en vue de les éliminer dans le C.E.T. de Mont-Saint-Guibert.

(63) La Région wallonne a par ailleurs souligné le contexte hydrogéologique particulier du site, caractérisé par un grand degré de vulnérabilité, compte tenu du risque important d'altération de la qualité des eaux souterraines par l'infiltration de percolats, avec pour effet d'hypothéquer gravement les possibilités d'utiliser ces eaux pour la production d'eau potable. Ce contexte difficile a mené à imposer la constitution d'un Comité scientifique chargé de formuler des recommandations à l'administration lorsque celle-ci prend des décisions concernant le C.E.T. de Mont-Saint-Guibert.

(64) La Région wallonne rappelle qu'un renouvellement de l'autorisation d'exploitation pour le C.E.T. de Mont-Saint-Guibert n'était pas envisageable vu les problèmes environnementaux qui se posaient. Il n'était pas non plus envisageable de réduire les volumes de déchets devant impérativement entrer dans le C.E.T. afin de respecter les exigences de pentes minimales imposées par la réglementation wallonne.

(65) Comme le souligne la Région wallonne, il a été nécessaire de commencer à envisager la fermeture dès 2011, afin d'assurer la clôture du site avant le 21 novembre 2014. Dès ce moment-là, le Comité scientifique a accordé une attention toute particulière à la nécessité de définir le profil final de manière à avoir des pentes dans le C.E.T. qui permettaient d'éviter des tassements différentiels qui provoqueraient la stagnation des eaux de surface devant s'écouler vers les fossés de colature. Dans le même but, le Comité scientifique a imposé l'utilisation de déchets «*aussi légers que possible*» pour réhabiliter le site afin d'éviter des tassements différentiels trop importants.

(66) La Région wallonne rappelle qu'au moment de la décision de fermeture début 2011, le profil du C.E.T. après tassements présentait en quelques points une pente inférieure à 3 % et ne respectait donc pas les exigences de l'article 16, 5° de l'arrêté de conditions sectorielles. Ce profil a donc dû faire l'objet d'une nouvelle modélisation, de manière à respecter la contrainte de pente minimale de 3 %. Les modélisations du Comité scientifique, présentées dans son avis du 11 mars 2011, ont permis de calculer des volumes minimum de déchets nécessaires afin de garantir que i) le dôme soit constitué de pentes moyennes de minimum 3 % après tassements en tous points du site, et ii) de pentes moyennes de maximum 14 % en tous points du site afin de garantir la stabilité du massif. Le volume final de déchets requis avant de procéder à la fermeture du C.E.T. a ainsi été réduit de 76 401 m^3.

(67) Renewi a introduit, le 28 juin 2011, suite à la décision de désaffectation du site, dans le respect des conditions fixées par le permis unique et sur la base des recommandations formulées par le Comité scientifique dans son rapport du 11 mars 2011, une demande d'enregistrement pour la valorisation des déchets non-dangereux *191210 fluff combustible et 191212 fluff non biodégradable*, en vue de leur valorisation dans le cadre de la désaffectation de l'ensemble du C.E.T. de Mont-Saint-Guibert.

([42]) Moniteur Belge du 13 mars 2003, p. 11486, disponible: http://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2003/03/10_1.pdf#Page68.

(68) À l'appui des avis du Comité scientifique et dans le respect des conditions fixées par le permis unique, le Ministre de l'environnement, dans la continuité de la procédure de désaffectation qui avait déjà commencé pour le secteur 1, a délivré à Renewi, le 4 novembre 2011, l'enregistrement n° 2011/13/132/3/4 et le certificat de valorisation y afférent, autorisant la valorisation de *fluffs* combustibles et de *fluffs* non biodégradables, durant une période de 5 ans, dans le cadre de la désaffectation de l'ensemble du C.E.T. de Mont-Saint-Guibert conformément au Manuel d'utilisation. Ainsi, le nouvel enregistrement et le nouveau certificat autorisaient la valorisation de *fluffs* combustibles et de *fluffs* non biodégradables dans le cadre de la désaffectation de l'ensemble du C.E.T., en ce compris le secteur 1, qui a alors été intégré dans le processus de désaffectation général du C.E.T.

(69) Cet enregistrement et ce certificat d'utilisation, concernant dans un premier temps la réhabilitation du site sous forme de dôme, ont été renouvelés par décision du 18 août 2015 (enregistrement et certificat d'utilisation n° 2015/13/223/3/4). Ce certificat était valable jusqu'au 18 août 2020, cette durée étant justifiée, selon la Région wallone, au regard des quantités considérables de matériaux qui étaient requises afin de procéder à la finalisation en dôme (conformément au certificat d'utilisation, Renewi pouvait valoriser jusqu'à 400 000 tonnes de *fluffs*). L'opération de finalisation en «dôme» s'est terminée en novembre 2019, avant l'expiration du certificat d'utilisation.

(70) Tant l'enregistrement n° 2011/13/132/3/4 et le certificat de valorisation y afférent que l'enregistrement 2015/13/223/3/4 et le certificat d'utilisation y afférent ont permis l'aménagement du C.E.T. conformément au permis unique (en vue d'éviter la génération de tassements importants dans la masse des déchets et assurer des pentes pérennes suffisantes permettant un ruissellement naturel des eaux météoriques).

(71) La phase de réhabilitation sous forme de capping des secteurs 2 à 8 a été entamée après l'opération de finalisation en dôme, en 2020. La Région wallone précise que celle-ci a commencé à être réalisée en utilisant notamment des matériaux conformes à l'enregistrement n° 2016/616/3/4 qui arrive à échéance le 26 octobre 2026. Les déchets figurant dans l'enregistrement n° 2016/616/3/4 correspondent aux déchets énumérés à l'annexe 1 de l'arrêté de valorisation.

(72) La Région wallonne réitère, dans ses observations du 3 mai 2021, sa position selon laquelle les opérations en question auraient eu lieu même si les déchets n'avaient pas été utilisés, du fait de l'obligation légale de fermeture et de réhabilitation du C.E.T.

3.2. **Le *fluff* comme type principal de déchet adéquat pour l'opération de réhabilitation et les déchets encombrants broyés**

(73) La Région wallonne a également confirmé que, sur la base d'une étude réalisée par le bureau d'études Greisch et déposée le 31 octobre 2002 (ci-après, «l'Étude Greisch») ([43]), bien avant la fermeture du C.E.T., il a été décidé d'utiliser des déchets pour les opérations de réhabilitation et ce «de façon à ne pas amener une telle quantité de matériaux "nobles" dans un C.E.T.». L'étude Greish indique que les déchets doivent «idéalement réunir les caractéristiques suivantes: grande disponibilité (100 000 m^3), mise en œuvre rapide, être léger, imperméable et imputrescible».

(74) La décision d'utiliser des déchets au lieu de matériaux primaires, comme la pierre de lave, fut ensuite introduite dans le permis unique.

(75) Le permis unique imposant la mise en œuvre d'opérations de valorisation en vue de la désaffectation du secteur 1, le Comité scientifique a adopté, le 23 juin 2005, un avis déterminant les qualités techniques nécessaires aux matériaux à utiliser afin de recharger le secteur 1. Cet avis est reitéré le 28 mars 2006.

(76) Le certificat de valorisation n° 2005/13/73/3/4 sollicité par Renewi précise que les déchets autorisés à la valorisation présentent une «densité adaptée de façon à éviter de générer des tassements importants dans la masse des déchets et à assurer des pentes pérennes suffisantes permettant un ruissellement des eaux pluviométriques». Les *fluffs* non biodégradables présentaient ces caractéristiques (voir considérant 49). Le certificat d'utilisation du 18 décembre 2008 et les certificats ultérieurs (voir considérants 51 et 52) ont autorisé de même l'utilisation des *fluffs* (non biodegradables et combustibles) au motif qu'ils présentaient les caractéristiques techniques adéquates pour la désaffectation du secteur 1.

(77) En décembre 2009, une fiche technique éditée par le Comité scientifique, portant sur «La remise en état du secteur 1» prévoit que la réhabilitation du secteur 1 en utilisant des déchets doit être effectuée par des *fluffs* (par exemple, déchets de plastique, fraction légère issue du tri et du prétraitement de déchets).

([43]) La Région Wallonne précise que cette étude a été intégrée au permis Unique de 2004.

(78) Le 11 mars 2011, le Comité scientifique a décrit dans un avis les considérations techniques préalables relatives à la révision des pentes et profils du C.E.T. requis pour éviter des tassements et qui ont été établis sur base de relevés topographiques précis fin 2010. Sur cette base, le document explique ensuite que les matériaux devaient présenter une densité faible, être non-biodégradables et imputrescibles (pour éviter les tassements) et perméables (pour permettre le passage des eaux et des gaz). L'extrait pertinent est reproduit ci-dessous:

«Trois caractéristiques sont à souligner:

1) Masse volumique: Dans le profil corrigé du C.E.T., 51 % de la surface atteint déjà la cote finale «AVANT tassement». À certains endroits, le tassement a commencé depuis un certain temps déjà. Les nouveaux matériaux à mettre en place tasseront eux aussi au cours du temps. Actuellement, il est donc indiqué de mettre en place des matériaux aussi légers que possible, comme des matériaux de valorisation, afin de limiter les tassements. On ne peut exclure l'usage d'autres matériaux, plus pondéreux comme des matériaux d'assainissement. Il faut cependant bien avoir à l'esprit que de tels matériaux conduiront à des tassements plus importants.

2) Stabilité dimensionnelle. Au stade actuel du remplissage du C.E.T., il convient d'utiliser des matériaux non biodégradables afin d'éviter un autre type de tassement provenant de la réduction du volume.

3) Perméabilité. Les matériaux mis en place doivent permettre d'obtenir un massif qui permettra le passage de l'eau et des gaz».

(79) Au regard de ces caractéristiques techniques, et conformément aux avis successifs du Comité scientifique, reflétant les obligations contenues dans le permis unique, le *fluff* a par conséquent été identifié dans l'avis comme étant le type principal de déchet adéquat pour l'opération. La Région wallonne mentionne par ailleurs que ce sont les caractéristiques techniques objectivement établies à la lumière des problèmes environnementaux qui ont mené à la sélection du type de déchets et non l'inverse (c'est-à-dire: le *fluff* ne fut pas sélectionné dans un premier temps pour ensuite arrêter les caractéristiques techniques sur la base de celles trouvées dans le *fluff*).

(80) La Région wallonne précise qu'il a été décidé dès le début du processus de fermeture du C.E.T. de prétraiter des déchets afin de leur donner une fonction utile, dans un souci de préservation des ressources. Aucun déchet ou matériau prêt à être utilisé immédiatement n'étant toutefois disponible, il a été nécessaire de produire, ou de prétraiter des matériaux/déchets existants, afin de pouvoir les utiliser à des fins utiles.

(81) Les *fluffs* ont ainsi été créés et adaptés sur mesure, spécifiquement pour le processus de réhabilitation du site de Mont-Saint-Guibert.

(82) La Région wallonne rappelle également que l'utilisation des *fluffs* a ainsi fait l'objet d'une analyse minutieuse conformément à la procédure de valorisation des déchets telle que prévue par l'arrêté relatif à la valorisation. Les *fluffs* dont il est question en l'espèce ont été considérés comme des déchets non dangereux conformément à l'arrêté établissant un catalogue des déchets (voir considérant 53) et à chacun des enregistrements et certificats délivrés à Renewi. Le caractère non dangereux des déchets était considéré comme une condition nécessaire *a priori* pour que ces déchets puissent être considérés comme appropriés pour des opérations de valorisation. Ainsi, l'article 13 de l'arrêté relatif à la valorisation, prévoit en son paragraphe 1er que «[l]e Ministre peut favoriser la valorisation de déchets non dangereux qui ne sont pas repris en annexe I ainsi que d'autres valorisations de déchets non dangereux que celles prévues à l'annexe I du présent arrêté pour toute personne qui introduit une demande d'enregistrement selon la procédure fixée par le présent arrêté […]».

(83) Les *fluffs* présentent, selon la Région wallonne, plusieurs caractéristiques communes avec des déchets inertes. Ainsi, la Région wallonne les classe dans la catégorie des des déchets «non biodégradables compatibles avec des déchets organiques biodégradables, en ce qui concerne la mise en CET», lorsqu'ils ne sont pas susceptibles d'engendrer d'inter-réactivité avec les déchets organiques biodégradables ou de compromettre l'efficacité de la récupération des gaz (voir considérant 54). Cette dernière caractéristique des fluffs se rapproche, selon la Région wallonne, de la définition de déchet inerte puisque cette caractéristique concerne également des déchets qui «ne produisent aucune autre réaction physique ou chimique, ne sont pas biodégradables et ne détériorent pas d'autres matières avec lesquelles ils entrent en contact, d'une manière susceptible d'entraîner une pollution de l'environnement ou de nuire à la santé humaine.» ([44]).

([44]) Voir la définition de déchets inertes dans la directive concernant la mise en décharge, article 2, point e), et le décret relatif aux déchets, article 2, paragraphe 6.

(84) La Région wallonne rappelle par ailleurs que conformément à l'article 23 de la directive relative aux déchets, tout établissement procédant à l'incinération de déchets afin de récupérer de l'énergie doit s'assurer que les opérations de valorisation menées présentent une «efficacité énergétique élevée». Sur ce point, les autorités wallonnes relèvent que les *fluffs* présentent une valeur calorifique trop élevée (14 000 kJ/kg, alors que les combustibles dérivés de déchets ont une valeur calorifique comprise entre 10,5 et 11,5 kJ/kg) pour être acceptés en incinérateur et en four à ciment, de telle sorte qu'il aurait été impossible de les brûler à des fins de récupération d'énergie. La Région wallonne soutient également que la hiérarchie des déchets n'impose aucun ordre de priorité entre opération de valorisation énergétique et opération de valorisation matière.

(85) Quant aux déchets encombrants broyés utilisés pour la période de février 2009 jusqu'à décembre 2009, la Région wallone précise qu'ils présentent toutes les caractéristiques techniques nécessaires dès lors qu'ils ont une faible densité (0,6 tonne/m³ après tassements), sont non-biodégradables et imputrescibles (évitant les tassements et et ne risquent pas de provoquer des réactions de dégradation de déchets), perméables (permettant le passage des eaux et des gaz) et pouvaient être approvisionnés et broyés en quantités suffisantes. Les déchets encombrants broyés ont donc été considérés comme techniquement adéquats.

3.3. **Les autres matériaux disponibles au moment de l'opération**

(86) D'après la Région wallonne, la décision d'utiliser des déchets au lieu de matériaux primaires, à des fins de préservation des ressources naturelles, ne signifiait cependant pas qu'il n'existait pas de réelles alternatives d'utilisation de matières autres que des déchets afin de procéder à la réhabilitation du site. L'existence de solutions alternatives permet ainsi de déterminer si les *fluffs* et les déchets encombrants broyés ont ou non été utilisés à des fins utiles, et si la réhabilitation du site aurait eu lieu en tout état de cause, que des déchets appropriés aient été disponibles en quantités suffisantes ou non.

(87) La Région wallonne explique dans ses observations du 3 mai 2021 que, dès lors que des déchets adéquats (en termes de densité, non-biodégradabilité, imputrescibilité et perméabilité) étaient disponibles en quantités suffisantes pour la réhabilitation du C.E.T. sur la période entière (c'est-à-dire principalement les *fluffs* et des déchets encombrants broyés), la Région wallonne n'avait pas à traiter de la question de savoir quelles matières premières devaient être utilisées en alternative aux déchets. Cependant, si une telle question s'était posée, la Région wallonne indique que des matériaux alternatifs auraient été disponibles en quantités suffisantes pour la réhabilitation du C.E.T dans son ensemble à compter du début des travaux de réhabilitation, à savoir février 2009. La Région wallonne considère qu'en l'espèce, l'Argex (un matériau primaire constitué de grains légers d'argile expansée, produite à partir d'argile brute naturelle qui fait ensuite l'objet d'une transformation) et différents types de mousses (la mousse polyuréthane, des blocs de polystyrène expansé ou des mousses de comblement) auraient été, au vu de leurs caractéristiques techniques, parfaitement adéquats pour la réhabilitation du C.E.T., en ce compris la création du dôme. Ces matériaux étaient par ailleurs disponibles en quantités suffisantes sur le marché. En ce qui concerne l'Argex en particulier, la Région wallonne précise que la Belgique dispose d'une capacité de production importante dans la région d'Anvers, à raison d'environ 450 000 m³ par an. Compte tenu des quantités requises pour les travaux de réhabilitation du C.E.T. (estimées en 2003 à envirion 100 000 m³ par an, ramenées à 80 000 m³, puis à 70 000 m³ à la fin des travaux), la Région estime que Renewi aurait pu recourir à ce matériau en lieu et place des *fluffs* pour la réhabilitation et la fermeture du site.

(88) Par ailleurs, la Région Wallonne explique qu'un autre matériau primaire alternatif, à savoir les pierres de lave (*pouzzolane*), aurait également été adéquat et disponible en quantités suffisantes ([45]) en tant que pierre naturelle en vue de la réhabilitation du C.E.T.. Selon la Région, le *Pouzzolane* est un matériau proche de l'Argex et est souvent utilisé de manière similaire (par exemple pour la construction de bâtiments, des travaux de jardin, le remblayage).

(89) La Région soutient qu'au vu de leurs caractéristiques techniques, les pierres de lave (*pouzzolane*) sont conformes aux exigences spécifiques requises pour la réhabilitation du C.E.T. (en particulier, la faible densité, la non-biodégradabilité, l'imputrescibilité et la perméabilité) et auraient pu constituer une alternative à l'utilisation des *fluffs sui generis*, si ces derniers n'avaient pas été disponibles en quantités suffisantes. De plus, la Région affirme que les pierres de lave auraient pu être utilisées comme matériaux alternatifs aux déchets encombrants broyés pour la conduite des travaux du C.E.T, si ces derniers n'avaient pas été disponibles en quantités suffisantes.

([45]) Selon la Région Wallonne, les pierres de lave (*pouzollane*) auraient pu être importées de France et d'Italie, où ce matériau est produit dans des quantités importantes. La capacité annuelle de production en France s'élève ainsi selon les informations communiquées par les autorités wallonnes à 700 000 tonnes. Les pierres de lave (*pouzzolane*) et les *fluffs* présentant une densité comparable, les besoins estimés par Renewi s'élèvent à 651 979 tonnes au total sur dix ans, quantité largement inférieure à la production française, sans compter l'approvisionnement éventuel par l'Italie.

4. **OBSERVATIONS DE RENEWI**

(90) Selon Renewi, les conditions constitutives d'une aide d'État, à savoir en particulier l'existence d'un avantage et le caractère sélectif de la mesure, ne sont pas remplies en l'espèce.

(91) Sur le premier point, Renewi considère que l'application du taux fiscal réduit prévu par la réglementation wallonne pour les opérations de valorisation ne peut constituer un allègemement indu de la charge fiscale lui incombant, en ce que le recours aux *fluffs* afin de procéder à la fermeture du site correspond aux critères de valorisation établis par la législation de l'Union et la législation wallonne (voir section 4.1). Renewi met ainsi en avant le fait que les *fluffs* présentent les caractéristiques techniques requises pour ce type d'opération, et que le recours à ce type de déchet a permis d'éviter l'utilisation de matériaux primaires, dans une perspective de préservation des ressources naturelles (voir section 4.3).

(92) Concernant l'absence de sélectivité, Renewi estime que les enregistrements et certificats de valorisation qui lui ont été octroyés ne l'ont pas été de manière discrétionnaire mais font suite à des vérifications de la conformité de l'opération en question à la définition de «valorisation» contenue dans le décret fiscal. Renewi relève par ailleurs que l'application de taux de taxation distincts pour les opérations de valorisation et d'élimination relève d'un schéma général, valable pour toutes les entreprises remplissant les critères des différents types d'opération (voir section 4.2).

4.1. **L'exploitation du C.E.T et la décision de désaffectation**

(93) Dans ses observations, Renewi mentionne avoir introduit une demande de permis unique en 2003 dans le but d'aménager le C.E.T. avec des pentes de minimum 3 % après tassement afin de permettre le réaménagement du site après exploitation en assurant la collecte des eaux pluviales et du biogaz. Cette demande a abouti à la délivrance du permis du 18 décembre 2003 remplacé par l'arrêté ministériel du 10 mai 2004 qui fixe les conditions d'exploitation et de désaffectation du C.E.T de Mont-Saint-Guibert.

(94) Renewi a obtenu plusieurs enregistrements et certificats de valorisation y afférents depuis le 30 novembre 2005 (voir considérants 49 à 52) pour la valorisation de *fluffs* et des déchets encombrants broyés.

(95) Renewi explique que dès le début de l'exploitation du C.E.T, autorisée par le permis unique en 2004, les quantités de déchets éliminés dans le C.E.T de Mont-Saint-Guibert ont été fortement réduites en vertu d'interdictions successives d'élimination de certains déchets en C.E.T par l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 mars 2004 ([46]). Ceci s'est traduit par une diminution des quantités de déchets éliminés, de 223 000 tonnes en 2009 à environ 11 000 tonnes en 2010, notamment à cause de l'interdiction de mise en C.E.T. des encombrants ménagers broyés et des déchets organiques biodégradables à partir du 1er janvier 2010 ([47]). Cette interdiction découle de la transposition de la directive concernant la mise en décharge des déchets.

(96) Compte tenu de la diminution de la quantité de déchets pouvant être éliminés dans le C.E.T, il est apparu que le remplissage (jusqu'au mois de novembre 2014) ne pouvait plus être assuré dans le délai initialement envisagé par le permis unique ([48]). Il a été décidé, au terme d'un processus de concertation mené fin 2010-début 2011, de mettre fin à l'exploitation du C.E.T. à l'échéance prévue et de procéder à la mise en œuvre de la procédure de désaffectation visée à l'article 18, alinéa 5, conformément aux conditions particulières du permis unique.

([46]) Voir note 39.

([47]) Arrêté du Gouvernement wallon du 18 mars 2004 précité à la note 37, article 2, paragraphe 7.

([48]) Renewi rappelle qu'en parallèle de cette diminution réglementaire importante des types de déchets admissibles en C.E.T., le permis unique avait augmenté le volume maximum de déchets admissibles dans le C.E.T. de Mont-Saint-Guibert. Cette augmentation — conséquence de l'adoption de l'arrêté du 27 février 2003 relatif aux conditions sectorielles d'exploitation des C.E.T. qui impose la réhabilitation de tout C.E.T. en dôme afin d'assurer une pente de minimum 3 % après tassement et d'ainsi garantir un écoulement gravitaire des eaux météoriques vers les fossés externes aux C.E.T. — signifie qu'il était d'autant plus difficile pour Renewi de remplir son C.E.T. selon les exigences imposées par le permis unique et endéans l'échéance prévue.

(97) De plus, Renewi souligne que, préalablement à la décision de mettre fin à l'exploitation du C.E.T., le Comité scientifique a été chargé d'étudier s'il était possible de réduire le volume de déchets qui devait être atteint en fin d'exploitation du C.E.T., afin de pouvoir fermer la décharge telle quelle. Selon Renewi, dans un rapport du 11 mars 2011, le Comité scientifique a cependant estimé que le volume résiduel de déchets restant à mettre en œuvre fin 2010 pouvait être réduit de seulement 76 401 m^3. Le rapport justifie ce calcul par la difficulté de modifier le profil du C.E.T. de Mont-Saint-Guibert étant donné que sa surface finale, définie en 2003, était déjà la plus proche possible de celle qui doit répondre aux critères de pente minimale (3 %) et maximale (14 %).

(98) Tenant compte, d'une part, des flux de déchets dont Renewi avait indiqué pouvoir garantir l'approvisionnement, d'études concernant le type de matériau à utiliser pour la désaffectation du site et des dispositions du permis unique d'autre part, le Comité scientifique a estimé dans son avis du 11 mars 2011 que les déchets qui pourraient être mis en place durant la procédure de désaffectation, en vue de la réhabilitation du site étaient à titre principal les *fluffs*

(99) À l'appui des avis du Comité scientifique et dans le respect des conditions fixées par le permis unique, le Ministre de l'environnement, dans la continuité de la procédure de désaffectation qui avait déjà commencé pour le secteur 1, a délivré à Renewi, le 4 novembre 2011, l'enregistrement n° 2011/13/132/3/4 et le certificat de valorisation y afférent, autorisant la valorisation de *fluffs* durant une période de 5 ans, dans le cadre de la désaffectation de l'ensemble du C.E.T. de Mont-Saint-Guibert.

(100) Le 6 décembre 2013, le Comité scientifique a réitéré son avis de 2011 et a insisté sur le fait que «la seule solution technique acceptable est la fermeture du C.E.T. avec un matériau ayant des caractéristiques techniques identiques — notamment en terme de densité — à celle du *fluff* et que toute solution alternative impliquerait de postposer la fermeture du C.E. T. sur une longue période, la phase de post-gestion étant elle aussi allongée». Au vu de cet avis du Comité scientifique, un nouvel enregistrement et le certificat d'utilisation n° 2015/13/223/3/4 ont été délivrés le 18 août 2015 pour 5 ans.

(101) Renewi souligne que les certificats d'utilisation imposent tous que des tests de qualité soient menés afin de vérifier le respect de ces exigences. De cette manière, la conformité des *fluffs* aux prescriptions des enregistrements et certificats de valorisation était soumise à un contrôle. Renewi conteste donc l'argument avancé par la Commission dans sa décision d'ouverture, selon lequel les enregistrements et certificats ne permettent pas de contrôler ce qu'est le *fluff* et à quelles caractéristiques il doit correspondre.

4.2. **Application correcte du décret fiscal et de l'arrêté relatif à la valorisation par le Ministre**

(102) Renewi expose que la taxation à taux réduit d'opérations de valorisation de déchets en C.E.T. est prévue dans le décret fiscal pour toute entreprise de traitement des déchets qui mène de telles opérations.

(103) Le décret fiscal dispose en son article 6, §l er, 12° (anciennement 11°), qu'un taux de 0 EUR/tonne, pour la période de 2005 à 2015, et de 20 EUR/tonne, pour la période à partir de 2015, est applicable pour «l'utilisation de déchets valorisables en C.E.T. au titre de substituts à des produits ou équipements nécessaires à l'exploitation et à la réhabilitation du C.E.T., en ce compris la post-gestion, en conformité avec le permis d'exploiter ou le permis d'environnement».

(104) Selon Renewi, cet article établit une série de critères objectifs et prédéfinis selon lesquels toute entreprise qui: 1) utilise en C.E.T. des déchets valorisables; 2) à titre de remplacement de produits ou équipements; 3) nécessaires à l'exploitation et la réhabilitation du C.E.T., en ce compris la post-gestion; 4) en conformité avec le permis d'exploiter ou le permis d'environnement du C.E.T. peut bénéficier de l'application du taux fiscal réduit applicable aux opérations de valorisation. L'arrêté relatif à la valorisation fournit en annexe 1 une liste des déchets considérés automatiquement comme susceptibles d'être valorisés. Renewi souligne que cette annexe est cependant non-exhaustive dès lors qu'il est impossible de dresser, a priori, une liste exhaustive de tous les déchets susceptibles d'être valorisés. Renewi avance en outre que l'article 13 de l'arrêté relatif à la valorisation prévoit la possibilité pour le Ministre d'autoriser, par des enregistrements et certificats, la valorisation d'autres déchets non dangereux et ne figurant pas à l'annexe 1. Selon Renewi, ces déchets, autorisés par le Ministre, peuvent dès lors être considérés comme «valorisables» au sens de l'article 6, §l er, 12° (anciennement 11 °) du décret fiscal de 2007.

(105) Renewi rappelle que lors de la délivrance des enregistrements et certificats, la décision du Ministre est encadrée par les différents décrets et arrêtés applicables ainsi que par une série de décisions et analyses, menées auparavant et limitant de manière stricte son pouvoir de décision.

(106) Renewi souligne ainsi que le Ministre a dû vérifier que les conditions imposées par les articles 3 et 6 de l'Arrêté valorisation étaient respectées. Sa décision a été prise en vertu de l'article 13 de l'Arrêté relatif à la valorisation qui prévoit que «Le Ministre peut favoriser la valorisation de déchets non dangereux qui ne sont pas repris en annexe I ainsi que d'autres valorisations de déchets non dangereux que celles prévues à l'annexe I du présent arrêté pour toute personne qui introduit une demande d'enregistrement selon la procédure fixée par le présent arrêté. Cet enregistrement dispense de l'autorisation visée à l'article 11, §ler du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets».

(107) À ce sujet, Renewi rappelle que la Commission, dans sa Communication relative à la notion d'aide d'état ([49]), considère que «le fait qu'un allégement fiscal requière une autorisation administrative préalable n'implique pas automatiquement qu'il constitue une mesure sélective. La mesure ne sera pas en effet réputée sélective lorsque le régime d'autorisation administrative préalable est fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance, encadrant ainsi l'exercice du pouvoir d'appréciation de l'administration publique. Un tel régime d'autorisation administrative préalable doit également reposer sur un système procédural aisément accessible et propre à garantir aux intéressés que leur demande sera traitée dans un délai raisonnable et avec objectivité et impartialité, d'éventuels refus d'autorisations devant en outre pouvoir donner lieu à un recours juridictionnel ou quasi-juridictionnel».

(108) En ce que pour adopter cette décision, le Ministre était soumis au respect des différentes règles de droit applicables en droit wallon et n'avait de marge de manœuvre que quant au type de déchet admis à la valorisation, et en ce que cette marge de manœuvre était encadrée par des études et critères scientifiques prédéfinis, objectifs et non-discriminatoires, la nécessité d'obtenir une autorisation administrative afin de bénéficier du taux fiscal applicable aux opérations de valorisation n'impliquaient pas que les mesures d'autorisation étaient sélectives.

(109) Renewi relève aussi qu'elle a dû introduire auprès du Ministre des demandes accompagnées de «tous les documents permettant de connaître les circonstances de production, les caractéristiques des déchets et les modes d'utilisation concernés». L'introduction de ces demandes était guidée, comme toute demande d'autorisation relative au site de Mont-Saint-Guibert, par les avis du Comité scientifique, composé d'experts indépendants. Ces avis permettent spécifiquement d'encadrer les demandes d'autorisation et les décisions d'octroi du Ministre afin que celles-ci respectent au mieux les résultats des études d'incidences et environnementales menées, au vu des difficultés géotechniques présentées par le site. C'est donc toujours sur la base de ces différentes informations, et spécifiquement des avis du Comité scientifique du 23 juin 2005, du 28 mars 2006, du 11 mars 2011 et ensuite du 6 décembre 2013, fournis dans les dossiers de demandes que le Ministre a délivré les enregistrements et certificats de valorisation.

(110) Par ailleurs, ces décisions d'autorisation comportent toutes un «Manuel d'utilisation» décrivant les circonstances de production, les caractéristiques et les modes d'utilisation du déchet admis à la valorisation. Enfin, tous les certificats d'utilisation prévoient que des tests de qualité des déchets admis à la valorisation sont menés afin de vérifier le respect des caractéristiques imposées.

(111) Renewi estime ainsi que les enregistrements et certificats ont été octroyés dans le respect des règles applicables, sans que le Ministre ne bénéficie de pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Par conséquent, Renewi soutient que les mesures en cause ne constituent pas des mesures individuelles mais bien des mesures adoptées en application d'un schéma général dont la sélectivité ne peut être simplement présumée et doit être prouvée.

([49]) Communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État» visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 262, du 19.7.2016, p. 1).

(112) Finalement, Renewi mentionne l'exemple de BEP Environnement qui s'est vue accorder en 2008 un enregistrement, en application de l'article 13 de l'arrêté relatif à la valorisation, permettant de mener des opérations de valorisation de «déchets non dangereux encombrants broyés» sur son site du C.E.T. de Happe-Chapois, en vue de réaliser les aménagements nécessaires à la réalisation pérenne du dôme prévu dans son permis d'exploitation. Considérant la nécessité d'obtenir un dôme d'une certaine hauteur, afin d'obtenir une pente résiduelle moyenne qui ne soit pas inférieure à 3 %, ainsi que l'impossibilité pour l'exploitant d'atteindre les niveaux requis en cours d'exploitation au vu de l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 mars 2004 interdisant la mise en centre d'enfouissement technique de certains déchets, le Ministre wallon a délivré à la BEP Environnement l'enregistrement requis pour pouvoir commencer les opérations de valorisation en vue de la réhabilitation du site.

4.3. **Les raisons ayant conduit Renewi à recourir principalement aux *fluffs* aux fins de l'opération de comblement**

(113) Renewi relève que les études menées en vue de l'octroi du permis d'exploitation du C.E.T. à Mont-Saint-Guibert avaient expressément considéré la possibilité de recourir à des «matériaux nobles» pour les opérations d'enfouissement menées dans le cadre de la procédure de désaffectation du site, au sens de l'article 13 de la directive concernant la mise en décharge. Cette possibilité avait cependant été écartée afin de préserver les matériaux primaires en utilisant des déchets en leur lieu et place. Selon Renewi, la réalisation du dôme au moyen d'autres matériaux que des déchets a bien été envisagée, mais très rapidement écartée au vu de l'évident gaspillage de matériaux qui en résulterait. Renewi considère que le but de l'opération n'était pas de remplacer des déchets par d'autres types de déchets puisque, le permis unique arrivant à échéance, plus aucun déchet n'était autorisé à entrer dans le C.E.T. en vue de son élimination. Renewi soutient que les déchets valorisés dans le C.E.T. remplacent des matériaux nobles — qui auraient dû être utilisés à défaut de déchets — et non d'autres déchets, désormais interdits d'entrée dans le C.E.T. La condition relative à la substitution de matériaux en vue de préserver des ressources naturelles, considérée comme essentielle à une opération de valorisation par le droit de l'Union, serait donc manifestement remplie en l'espèce.

(114) Renewi soutient que le recours aux *fluffs* comme matériau principal de comblement du C.E.T. (en sus, à titre résiduel, des déchets encombrants broyés, comme expliqué aux sections 3.1 et 3.2) a été choisi par le Comité scientifique pour des motifs techniques liés aux objectifs environnementaux visés par le permis unique ainsi que pour leur disponibilité en quantités suffisantes, leur densité et leur perméabilité.

(115) En tant que tels, les *fluffs* ont servi à atteindre la hauteur et la pente requises du dôme. Ces déchets présentaient des caractéristiques spécifiques pour atteindre cet objectif: i) très faible densité (0,4 tonne/m^3 lors de leur mise en C.E.T. et 0,6 tonne/m^3 après tassements); ii) non biodégradabilité et absence de risque de provoquer des réactions de dégradation de déchets et iii) perméabilité.

(116) Renewi rappelle également que la valorisation matière, reconnue comme un mode de valorisation à part entière des déchets, a été considérée dans le permis unique, ainsi que, en amont, dans le décret fiscal, comme la solution la plus favorable pour l'environnement afin de mener à bien la nécessaire réhabilitation du C.E.T

(117) D'après Renewi, les *fluffs* combustibles et non-biodégradables en cause n'étaient pas susceptibles d'incinération ou de mise en four à ciment, et n'auraient donc pas pu faire l'objet d'une incinération pour la production d'énergie (voir considérant 54). Quant aux quelques rares autres incinérateurs qui auraient pu être disposés à accepter une certaine quantité (limitée) de *fluffs* présentant un PCI si élevé, aucun de ceux-ci n'aurait pu représenter une alternative valable pour des raisons, par exemple, liées à la composition en chlore des *fluffs* en question ou pour des raisons d'éloignement entre ces incinérateurs et le site de production de *fluffs*.

(118) Renewi souligne également que les *fluffs* présentent un PCI qui est largement trop bas pour entrer en four à ciment. Pour cause, afin d'être accepté en four à ciment, un déchet doit généralement présenter un PCI d'environ 17 000-18 000 kJ/kg.

(119) De plus, les *fluffs* utilisés sur le site de Mont-Saint-Guibert n'étant pas destinés à être brûlés, en incinérateur ou en four à ciment, ils ne subissent aucun prétraitement relatif à leur composition en chlore. Or, afin de respecter les obligations environnementales qui leur sont imposées — notamment en ce qui concerne la quantité de chlore présente dans les fumées s'échappant des incinérateurs ou des fours à ciments —, ce type d'établissements fixe des taux maximums de teneur en chlore au-delà desquels les déchets ne sont pas acceptés. Ces taux sont généralement fixés aux alentours de 0,8-1 %. Cette teneur maximale en chlore ne peut être atteinte qu'en soumettant les déchets à un prétraitement spécifique à cet effet. Ceci n'étant pas le cas des *fluffs* valorisés sur le C.E.T. de Mont-Saint-Guibert, Renewi soutient que ceux-ci ne pourraient être admis en incinérateur ou en four à ciment, contrairement à ce qu'allègue le plaignant. Renewi en conclut donc que les *fluffs* n'auraient pas pu faire l'objet de valorisation énergétique, et qu'il n'existe pas d'alternatives d'utilisation de ces *fluffs* qui seraient plus respectueuses de la hiérarchie des déchets.

5. APPRÉCIATION DE LA MESURE D'AIDE ALLÉGUÉE

5.1. **Absence d'aide**

(120) Aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États membres ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. La qualification d'«aide» au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE requiert que toutes les conditions visées à cette disposition soient remplies ([50]).

5.1.1. *Ressources étatiques et imputabilité*

(121) Selon la jurisprudence de la Cour de justice, seuls les avantages accordés directement ou indirectement au moyen de ressources d'État peuvent constituer des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. D'autre part, ces avantages doivent être imputables à l'État.

(122) En l'espèce, le transfert de ressources étatiques prendrait la forme d'une perte de recettes fiscales dans la mesure où les certificats d'utilisation octroyés, prétendument à tort, par les autorités wallonnes auraient permis à Renewi de bénéficier au niveau régional, d'un taux réduit de taxe sur la mise des déchets en C.E.T. au lieu du taux plein normalement applicable.

(123) Il convient de déterminer si la mesure en cause est imputable à l'État membre.

(124) Selon la jurisprudence, afin d'apprécier l'imputabilité d'une mesure à l'État, il importe d'examiner si les autorités publiques ont été impliquées dans l'adoption de cette mesure ([51]).

(125) Force est de constater, d'une part, que le décret fiscal est un acte qui a été adopté par les autorités wallonnes, de même que l'octroi de la réduction fiscale. De même, les enregistrements successifs pour valorisation et l'octroi à Renewi des certificats d'utilisation y afférents sont fondés sur une décision du Ministre wallon de l'Environnement. Dès lors, il convient de considérer que la mesure en cause est imputable à l'État.

(126) Au regard des éléments qui précèdent, la Commission considère que la mesure est susceptible d'avoir privé l'État de ressources étatiques et que les mesures sont imputables à l'État.

5.1.2. *Absence d'avantage*

(127) Selon la jurisprudence constante de la Cour de justice, sont considérées comme des aides d'État les interventions qui, sous quelque forme que ce soit, sont susceptibles de favoriser directement ou indirectement des entreprises, ou qui doivent être considérées comme un avantage économique que l'entreprise bénéficiaire n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché ([52]).

([50]) Voir arrêt du 2 septembre 2010, Commission/Deutsche Post, (C-399/08 P, EU:C:2010:481), point 38, et la jurisprudence citée.
([51]) Voir arrêt du 19 décembre 2013, Association Vent De Colère! e.a., (C-262/12, EU:C:2013:851), points 17 et 18.
([52]) Voir arrêt précité à la note 42, point 40 et jurisprudence citée; arrêt du 9 octobre 2014, Navantia, S.A (C-522/13, EU:C:2014:2262), point 21.

(128) Cette notion d'avantage économique inclut des allégements des charges fiscales qui grèvent normalement le budget d'une entreprise. Par contre, une décision fiscale ne confère aucun avantage si le contribuable paye des impôts qui sont normalement dus dans le cadre d'une application correcte de la réglementation (nationale et internationale) en cause.

(129) Le décret fiscal de la Région wallonne de 2007 prévoit des taxes différentes pour la mise en décharge en C.E.T. selon le mode de traitement des déchets. La valorisation des déchets est ainsi soumise à un taux de taxation plus favorable que les modes de traitement plus nocifs pour l'environnement et la santé publique tels que l'élimination des déchets.

(130) Afin de se prononcer quant à l'existence d'un avantage accordé à Renewi du fait de l'application de ce taux fiscal réduit, il convient de déterminer la qualification de l'opération en cause au regard des définitions figurant dans la réglementation de l'Union applicable et des clarifications apportées par la jurisprudence de la Cour de justice.

5.1.3. *Opération de valorisation de déchets*

(131) Les opérations de valorisation matière et de remblayage sont définies par la directive relative aux déchets (voir considérants 21 et 22).

(132) Les annexes I et II de ladite directive dressent par ailleurs une liste des opérations pouvant être respectivement qualifiées d'élimination et de valorisation. La Cour de justice rappelle les dispositions de la directive selon lesquelles ces exemples ne sont pas exhaustifs, et que lorsqu'une opération de traitement des déchets ne peut être rattachée à une seule des opérations ou à des catégories d'opérations mentionnées aux annexes I et II de ladite directive, au vu du seul libellé des opérations en cause, il y a lieu de la qualifier au cas par cas à la lumière des objectifs et des définitions de ladite directive. Il s'agit donc de déterminer si l'opération en question vise à titre principal à valoriser des déchets venant se substituer à d'autres matériaux qui auraient pu être utilisés.

(133) Comme exposé en détail aux considérants 27 à 32 deux conditions doivent être respectées pour qualifier une opération de valorisation de déchets: i) une condition de préservation et ii) une condition d'adéquation.

(134) Les deux types de *fluffs* (*fluff* combustible et *fluff* non biodégradable), utilisés tant pour le secteur 1 que pour les secteurs 2 à 8 C.E.T, au regard de leur enregistrement en tant que déchets non-dangereux en vertu de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 juillet 1997 (voir considérants 53 et 148), seront considérés de manière conjointe aux fins de l'analyse des conditions de préservation et d'adéquation. Les déchets encombrants broyés, utilisés pour des opérations de valorisation pour la seule année 2009, seront également analysés à l'aune de ces deux conditions.

(135) Les déchets utilisés pour la phase de la réhabilitation de capping, conformément à l'enregistrement obtenu en 2016 (voir considérant 71), correspondent à ceux mentionnés à l'annexe 1 de l'arrêté relatif à la valorisation, et sont donc considérés de fait comme valorisables (à l'inverse des déchets faisant l'objet d'une demande de certificat ad hoc, comme les deux types de *fluff* susmentionnés).

(136) Bien que la plainte ait éte déposée le 18 septembre 2015 et portait sur des enregistrements pour valorisation de déchets et les certificats d'utilisation obtenus par Renewi avant cette date, la Commission, dans son analyse prendra également en compte les enregistrements et les certificats octroyés à Renewi ultérieurement.

5.1.3.1. Condition de préservation

(137) Selon la Cour de justice, la caractéristique essentielle d'une opération de valorisation de déchets réside dans le fait que sa finalité première est que les déchets puissent remplir une fonction utile, en se substituant à l'usage d'autres matériaux qui auraient dû être utilisés pour remplir cette fonction, ce qui permet de préserver les ressources naturelles.

(138) L'économie des ressources naturelles doit être la finalité première de l'opération de valorisation. Inversement, lorsque l'économie de matières premières n'est qu'un effet secondaire d'une opération dont la finalité première est l'élimination des déchets, elle ne saurait remettre en cause la qualification de cette opération comme opération d'élimination.

(139) Selon la Cour de justice, il est donc nécessaire de déterminer si l'opération en question aurait été réalisée même en l'absence de déchets disponibles, auquel cas il aurait été nécessaire de recourir à d'autres matériaux.

(140) La Commission relève tout d'abord qu'il ressort des observations des parties que le permis unique imposait à Renewi, pour des raisons de protection de l'environnement, de mettre en œuvre des opérations de valorisation en vue de la réhabilitation du secteur 1 du C.E.T. de Mont-Saint-Guibert.(voir considérant 47). Renewi a donc sollicité et obtenu plusieurs certificats (voir considérants 49 à 52).

(141) En ce qui concerne les secteurs 2 à 8, le permis unique du 10 mai 2004 autorisait dans un premier temps Renewi à exploiter ces secteurs (voir considérant 47). La Commission relève toutefois que, suite à la décision de désaffectation du site dans le respect du prescrit du permis unique et sur la base des recommandations formulées par le Comité scientifique dans son rapport du 11 mars 2011, Renewi était soumise à partir de 2011 à une obligation légale de procéder à la fermeture et à la réhabilitation du C.E.T. de Mont-Saint-Guibert dans son ensemble, pour les secteurs 1 à 8 (voir considérants 65 à 72).

(142) La Commission note ainsi que la réglementation wallonne impose que la pente du dôme n'excède pas la hauteur fixée dans le permis unique, et ne soit pas inférieure à 3 %. Le permis octroyé à Renewi impose une hauteur maximale de 161 mètres et une pente de minimum 3 % (14 % maximum). Selon les conditions fixées par le permis, si une telle hauteur s'avère impossible à atteindre, Renewi se trouve dans l'obligation de combler le C.E.T. avec des matériaux répondant aux caractéristiques et conditions des déchets valorisables conformément à l'arrêté relatif à la valorisation. Du fait des interdictions successives d'élimination de certains types de déchets en C.E.T. par l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 mars 2004 (voir considérants 59 et 62), rendant impossible le remplissage dans les délais initialement prévus par le permis unique, il a été décidé de mettre fin à l'exploitation du C.E.T. Le recours aux *fluffs* a de plus été justifié par l'impossibilité technique de fermer le site avec la quantité de déchets existante (voir considérant 68).

(143) Les opérations de réhabilitation du site (création du dôme et création du capping) (voir considérants 69 et 71) auraient donc en tout état de cause dû avoir lieu du fait de ces obligations réglementaires, quand bien même des déchets appropriés n'auraient pas été disponibles en quantités suffisantes pour ce faire.

(144) Ainsi, seuls les *fluffs* et les déchets encombrants broyés ont été utilisés pour la réhabilitation du C.E.T. bien qu'il eût été possible de recourir à d'autres matériaux qui existaient à l'époque et étaient disponibles en quantités suffisantes.. Ces matériaux, tels que l'Argex, différents types de mousse, et les pierres de lave (voir considérants 87 à 89) étaient conformes aux exigences spécifiques requises pour la réhabilitation du C.E.T..

(145) La Commission conclut donc des éléments susmentionnés qu'en l'espèce, la condition de préservation est remplie.

5.1.3.2. Condition d'adéquation

(146) Selon la Cour, une opération ne peut être qualifiée de valorisation que si, selon l'état le plus récent des connaissances scientifiques et techniques, les déchets utilisés sont appropriés à cet effet.

(147) Conformément à la directive concernant la mise en décharge (voir considérant 32) les déchets inertes et non dangereux sont appropriés pour la conduite de travaux d'aménagement ou de réhabilitation. De plus, l'article 3, point 17 *bis*, de la directive relative aux déchets confirme que les déchets non dangereux sont également appropriés pour les opérations de remblayage (voir considérant 33).

(148) La Commission relève que les autorités wallonnes et Renewi ont confirmé que les *fluffs* ne constituaient pas des déchets dangereux conformément aux conditions établies dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets ainsi que dans chacun des enregistrements et certificats délivrés à Renewi. Le caractère non-dangereux des déchets (voir considérant 53) constitue ainsi, conformément à l'article 13 de l'arrêté relatif à la valorisation, une condition préalable pour l'utilisation des déchets à des fins de valorisation (voir considérant 18).

(149) Bien que les autorités wallonnes aient admis que les *fluffs* ne pouvaient pas être considérés comme des déchets inertes stricto sensu, il ressort des éléments communiqués par les parties que, en l'espèce et dans leur utilisation effective, ces déchets présentaient plusieurs caractéristiques communes avec des déchets inertes. Les *fluffs* ne sont ainsi pas susceptibles d'inflammation du fait des circonstances de leur utilisation aux fins du comblement du site (voir considérants 84 et 117 à 119).

(150) La Commission conclut donc des éléments susmentionnés que, dans les circonstances spécifiques de l'espèce, les *fluffs* peuvent être considérés comme des déchets appropriés et que la condition d'adéquation est remplie. De même, concernant les déchets encombrants utilisés pour la période de février 2009 à décembre 2009, la Commission considère que dans le cas d'espèce, ces déchets peuvent être considérés comme répondant à la condition d'adéquation, en ce qu'ils présentent les caractéristique techniques nécessaires en vue de la réhabilitation du C.E.T, à savoir, faible densité, non biodégradabilité, disponibilité en quantités suffisantes (voir considérant 85).

(151) Au vu de ce qui précède, la Commission estime que les autorités wallones ont correctement qualifié les opérations en question d'opérations de valorisation au sens de la directive relative aux déchets, opérations correspondant à la définition d'une opération de remblayage telle que précisée à l'article 3, point 17 *bis*, de ladite directive, et ont correctement appliqué le taux fiscal réduit qui en découle conformément à la réglementation wallonne pertinente. Partant, la Commission conclut que la mesure en cause ne confère pas d'avantage à Renewi.

5.1.4. *Absence de sélectivité*

(152) La Commission note que la plainte introduite dans le cas d'espèce ne visait pas le régime de la taxe régionale wallonne sur la mise des déchets en C.E.T. dans son ensemble mais uniquement son application au cas spécifique des opérations menées dans le C.E.T. Mont-Saint-Guibert, sur la base d'enregistrements et des certificats d'utilisation y afférents que la Région wallonne avait octroyés successivement à Renewi.

(153) La sélectivité des mesures fiscales s'apprécie au moyen d'une analyse en trois étapes i) dans un premier temps, il convient de définir le système de référence; ii) dans un second temps, il y a lieu de déterminer si une mesure donnée constitue une dérogation à ce système dans la mesure où elle introduit des différenciations entre opérateurs économiques se trouvant, au regard des objectifs intrinsèques du système, dans une situation factuelle et juridique comparable; iii) dans un troisième temps, il convient d'établir si la dérogation est justifiée par la nature ou l'économie générale du système de référence.

(154) Le système de référence est composé d'un ensemble cohérent de règles qui s'appliquent de manière générale — sur la base de critères objectifs — à toutes les entreprises relevant de son champ d'application tel que défini par son objectif. Dans le cas d'impôts ou de taxes, le régime de référence se fonde sur des éléments tels que la base d'imposition, les assujettis, le fait générateur et les taux d'imposition ou de taxation. En conséquence, le système de référence est, en principe, le prélèvement lui-même ([53]).

(155) En l'espèce, le système de référence est la taxe pour la valorisation des déchets en C.E.T. telle qu'elle résulte des règles prévues par le décret fiscal du 22 mars 2007, le décret du 19 juin 2015 le modifiant, et l'arrêté relatif à la valorisation. Ce système est fondé sur les éléments suivants:

a) le taux d'imposition est de 0 EUR/tonne, remplacé par 20 EUR/tonne par le décret du 19 juin 2015;

b) le taux est appliqué aux déchets valorisables utilisés en C.E.T;

c) le redevable de la taxe est l'exploitant du C.E.T.

(156) Les éléments exposés au considérant 134 constituent des critères objectifs. De plus, ils sont conformes à l'objectif de la taxe pour la valorisation des déchets en C.E.T. En particulier, l'ordre juridique wallon, à l'instar du cadre réglementaire de l'Union en matière de déchets, distingue entre les opérations d'élimination de déchets et les opérations de valorisation de déchets. La réglementation wallonne prévoit en effet deux taux de taxation distincts pour ces deux types d'opérations distincts pouvant avoir lieu en C.E.T. Afin d'encourager le recours aux opérations de valorisation, le taux fiscal prévu pour les opérations de valorisation est plus favorable que celui prévu pour les opérations d'élimination.

([53]) Communication relative à la notion d'aide d'état, précitée à la note 49, points 133-134.

(157) L'application du taux de 0 EUR/tonne puis, dès juillet 2015, de 20 EUR/tonne pour les déchets valorisables utilisés en C.E.T. est une mesure générale qui est susceptible de s'appliquer à toute entreprise exerçant une activité liée à la gestion de déchets visée par l'article 6, § 1er, 12° (anciennement 11°), du décret fiscal. Cette mesure prévoit d'une manière générale et abstraite un taux réduit pour les déchets valorisables utilisés en C.E.T. au titre de substituts à des produits ou équipements nécessaires à l'exploitation et à la réhabilitation du C.E.T., en ce compris la post-gestion, en conformité avec le permis d'exploitation ou le permis d'environnement. Ce taux n'introduit pas de différences entre opérateurs économiques se trouvant, au regard des objectifs intrinsèques du système, dans une situation factuelle et juridique comparable puisqu'un exploitant de C.E.T. utilisant des déchets valorisables dans le cadre d'opérations de valorisation ne se trouve pas — au regard de l'objectif intrinsèque du système, notamment de favoriser la prévention et la valorisation des déchets en Région wallonne — dans la même situation qu'un exploitant qui procède à l'élimination des déchets.

(158) L'application du taux fiscal réduit aux opérations menées dans le C.E.T. de Mont-Saint-Guibert constitue une application conforme de la réglementation fiscale et environnementale en vigueur, qui respecte la hiérarchie des déchets et ne découle pas d'une décision discrétionnaire du Ministre wallon compétent. La Commission relève ainsi, sur la base des informations communiquées par les parties, que les décisions du Ministre quant à la qualification d'une opération en tant que valorisation ou élimination sont strictement encadrées et s'intègrent dans un processus administratif continu, au cours duquel les critères constitutifs d'opérations de valorisation sont évalués. À cet égard, la Commission note ainsi que cette qualification n'est empreinte d'aucune subjectivité, en ce qu'elle est soumise au respect strict de la réglementation applicable et se fonde sur des critères objectifs, transparents et prédéfinis dans les différents décrets et arrêtés applicables (voir considérants 105 à 111).

(159) La Commission conclut donc que la mesure d'aide alléguée ne présente pas un caractère sélectif.

6. **CONCLUSIONS**

(160) En conclusion, la Commission constate que la mesure en cause, à savoir l'application, aux activités d'enfouissement menées par Renewi dans le C.E.T. du Mont-Saint-Guibert, du taux réduit applicable aux opérations de valorisation au lieu du taux plein applicable aux opérations d'élimination, ne constitue pas une aide d'État.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La mesure de la Région wallonne en faveur de Renewi, décrite aux considérants 7 à 10 de la présente décision, ne constitue pas une aide relevant de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 2

Le Royaume de Belgique est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 3 mars 2023.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission