

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 245.572 du 30 septembre 2019

A. 228.404/XV-4126

En cause : **la société privée à responsabilité limitée**
TAYLOR DATA MAILING.LOGISTIQUE (TDM.LOG),
ayant élu domicile chez
M^e Michaël PILCER, avocat,
avenue Albert-Elisabeth 46
1200 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 juin 2019, la s.p.r.l. TAYLOR DATA MAILING.LOGISTIQUE (TDM.LOG) demande, d'une part, la suspension de l'exécution de "l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 février 2019, favorisant la prévention de certains déchets et la propreté publique, publié au *Moniteur belge* le 18 avril 2019" et, d'autre part, l'annulation de ce même acte.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 12 août 2019, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 18 septembre 2019 à 10 heures.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, président f.f., a fait rapport.

M^e Michaël PILCER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Émilie LEBEAU, *loco* M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

L'article 6, § 4, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, tel que modifié par le décret du 23 juin 2016 "modifiant le Code de l'Environnement, le Code de l'Eau et divers décrets en matière de déchets et de permis d'environnement", est rédigé comme suit :

"Le Gouvernement peut prendre toutes mesures appropriées en vue de limiter la production de déchets de papier et de plastique provenant de publications gratuites, de favoriser leur recyclage et de lutter contre les problèmes de propreté publique liés à leur distribution. Il peut notamment :

1^o interdire les films plastiques autour de ces publications lorsqu'il existe des alternatives appropriées;

[...]

Le Gouvernement définit les catégories de publications et les modes de distributions visés à l'alinéa 2 [lire sans doute : l'alinéa 1^{er}]. Il précise les modalités d'expression du consentement".

Le 27 juillet 2018, la section de législation du Conseil d'État est invitée par le Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "favorisant la prévention de certains déchets et la propreté publique". Ce projet prévoit l'interdiction progressive, de 2019 à 2022, de la distribution sous film plastique de certaines publications.

L'avis a été donné le 26 septembre 2018. Il énonce notamment ce qui suit :

"L'article 6, § 4, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 27 juin 1996 soumet la mise en œuvre de l'habilitation qu'il donne au Gouvernement en vue d'interdire les films plastiques autour des publications gratuites à la condition qu'"il existe des alternatives appropriées".

Il appartient au Gouvernement d'être en mesure d'établir concrètement qu'il est satisfait à cette condition.

Le seul fait de se référer, dans le préambule du projet d'arrêté, aux "alternatives existantes aux films plastiques pour la distribution de publications", ne suffit pas pour satisfaire à cette exigence".

Selon la note au Gouvernement présentant le texte en troisième lecture, les observations de la section de législation ont été rencontrées et "le secteur" a été consulté sur le projet d'arrêté.

L'arrêté attaqué est adopté le 28 février 2019 et est publié au *Moniteur belge* du 18 avril 2019. Il prévoit notamment, en son article 3, § 2, ce qui suit :

"La distribution sous film plastique des écrits publicitaires, qu'ils soient adressés ou non adressés, et de toutes autres publications gratuites non publicitaires est interdite.

L'interdiction est directement applicable aux publications qui ne faisaient l'objet d'aucune distribution sous film plastique avant l'entrée en vigueur du présent arrêté.

Pour les publications faisant l'objet d'une distribution sous film plastique avant l'entrée en vigueur du présent arrêté, l'usage des films plastique est progressivement réduit de manière à atteindre, pour le 31 décembre de chaque année, les objectifs suivants :

- 2019 : la réduction de minimum 20 % de la quantité de films plastiques utilisés en 2017;
- 2020 : la réduction de minimum 30 % de cette quantité;
- 2021 : la réduction de minimum 50 % de cette quantité;
- 2022 : la suppression totale des films plastiques.

Lorsque les données ne sont pas disponibles pour 2017, et moyennant due motivation et démonstration auprès de l'administration, l'année de référence est 2018.

Par quantité de films plastiques, on entend le tonnage de films plastique, ou, lorsque les données ne sont pas disponibles, et moyennant due motivation et démonstration de l'équivalence, le nombre de films utilisés.

Sur avis de l'administration, le Ministre peut préciser le mode de calcul de la réduction de la quantité de films plastiques".

IV. Premier moyen

IV.1. Argumentation des parties

Le premier moyen est pris "de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du décret wallon du 27 juin 1996 relatifs aux déchets, en particulier ses articles 6, § 1^{er}, 6, § 4, et 8, du principe général de bonne administration,

spécialement le principe du raisonnable, du principe de motivation matérielle des actes administratifs et de la violation des formes substantielles et de l'excès de pouvoir".

La partie requérante soutient qu'à sa connaissance il n'existe pas, à ce jour, d'alternatives appropriées à l'emballage sous film plastique, au sens de l'article 6, § 4, du décret du 27 juin 1996, précité. Elle définit l'alternative appropriée comme celle qui est facilement accessible pour les distributeurs, qui est proposée à un coût acceptable et qui offre une facilité d'utilisation raisonnable. Elle rappelle la teneur de l'avis de la section de législation du Conseil d'État et considère que le préambule de l'acte attaqué se contente de mentionner des "alternatives existantes", sans les identifier ni justifier qu'elles sont appropriées.

La partie adverse fait valoir que le projet d'arrêté a été revu après l'observation de la section de législation du Conseil d'État et elle cite son préambule mentionnant de telles alternatives "pour le regroupement des publications, leur protection éventuelle et leur adressage". Elle affirme que le dossier administratif révèle la prise en compte d'alternatives appropriées, comme le dépôt manuel et l'utilisation d'une enveloppe en papier, cité lors des travaux préparatoires du décret précité du 23 juin 2016, l'envoi par courrier électronique et la publication fermée par une bandelette ou une étiquette autocollante. Selon elle, les alternatives appropriées ont été examinées lors des différents contacts avec les secteurs concernés. Elle conclut que la condition imposée par l'article 6, § 4, alinéa 1^{er}, 1^o, est remplie.

IV.2. Appréciation

Le législateur décréte a subordonné l'habilitation donnée au Gouvernement sur la question litigieuse à la condition qu'il existe des alternatives appropriées. Cette condition n'aurait aucun effet utile si elle imposait seulement d'identifier abstraitement d'autres procédés comme la distribution sous enveloppe en papier ou le remplacement de la distribution postale par des messages électroniques, ce qui tombe sous le sens. Comme l'a indiqué la section de législation dans son avis relatif au projet d'arrêté à l'origine de l'acte attaqué, le seul fait d'affirmer qu'il existe des alternatives appropriées ne suffit pas.

Le texte de l'article 3, § 2, du projet d'arrêté n'a été modifié après cette observation que pour préciser l'échéance et le mode de calcul de l'obligation de réduction progressive déjà instaurée par l'avant-projet soumis à la section de législation.

Le préambule du projet, qui énonçait : "Considérant les alternatives existantes aux films plastiques pour la distribution de publications", a quant à lui été complété comme suit sur ce point :

"Considérant que la mise sous film plastique des publications gratuites n'est pas indispensable à leur distribution, et que les alternatives avérées sont disponibles sur le marché, notamment pour le regroupement des publications, leur protection éventuelle et leur adressage;

Considérant qu'il faut néanmoins laisser un temps d'adaptation aux acteurs pour généraliser ces alternatives".

Ces mentions complémentaires, d'une portée assez obscure, ne suffisent pas à établir l'existence d'alternatives appropriées ni à démontrer que la question a été étudiée sérieusement.

Les pièces figurant au dossier administratif ne permettent pas davantage de s'en assurer. La partie adverse produit le compte-rendu d'une réunion tenue entre le cabinet du ministre compétent et deux distributeurs majeurs le 26 mars 2019, soit après l'adoption de l'arrêté. Ce document évoque notamment divers problèmes touchant aux taxes communales sur la distribution des écrits publicitaires et à l'impact de celle-ci sur la propreté publique; il mentionne, en ce qui concerne les "alternatives au film P", qu'une proposition sera présentée au cabinet pour validation. Pour le surplus, le dossier comporte une feuille volante d'origine indéfinie mentionnant quelques techniques alternatives et renvoyant à des sites internet.

En l'absence d'autres éléments, on ne peut pas considérer qu'avant d'user de l'habilitation qui lui a été conférée par le législateur décrétal, le Gouvernement a, comme il y était tenu, vérifié l'existence d'alternatives appropriées.

Le premier moyen est sérieux.

V. Quant à l'urgence

V.1. Argumentation des parties

La partie requérante justifie l'urgence qui l'amène à introduire une demande de suspension en exposant qu'elle a repris, en juin 2018, la société Taylor Mail en faillite, qu'elle emploie aujourd'hui environ 45 personnes et que son activité principale est la mise sous film plastique des envois publicitaires qu'elle adresse à ses destinataires. Elle détaille son chiffre d'affaires pour le routage et précise que la

mise sous film plastique des écrits publicitaires représente 57 % de celui-ci. Elle explique que l'entrée en vigueur de l'acte attaqué aura également un impact sur certaines de ses activités connexes qui s'effectuent en amont de la mise sous film comme le traitement de fichiers, la personnalisation et le façonnage. Selon elle, il se justifie d'évaluer l'impact de l'acte attaqué comme provoquant au total une diminution de 78 % de son chiffre d'affaires, soit 57 % pour la mise sous pli elle-même et 21 % pour les opérations préalables, et cela alors qu'elle a consenti des investissements en matériel pour cette activité.

Se référant au rapport de son expert comptable en date du 14 juin 2019, elle affirme que l'interdiction, même progressive, de tous les films plastiques y compris ceux qui sont biodégradables va générer dans son chef une perte de chiffres d'affaires ayant pour conséquence un risque très important de faillite dès 2019 ainsi que des pertes d'emplois. Elle ajoute que sa situation financière est saine et que le risque de faillite découle exclusivement de l'acte attaqué.

Elle conclut que la gravité et le caractère irréversible des inconvénients découlant de l'acte attaqué sont établis.

La partie adverse fait valoir que l'acte attaqué n'impose qu'une diminution progressive, atteignant seulement 20 % en 2019 et 30 % en 2020, de sorte que ce n'est pas l'exécution immédiate de l'acte attaqué qui cause le préjudice vanté par la partie requérante. Elle affirme que celle-ci dispose du temps nécessaire au développement d'alternatives économiquement viables et que le préjudice vanté est dès lors hypothétique et aléatoire. Elle ajoute que l'interdiction contenue dans l'acte attaqué était tout à fait prévisible compte tenu de l'habilitation contenue dans l'article 6, § 4, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et que les déclarations fournies par la presse montrent qu'en réalité le plastique est très peu utilisé, à l'inverse du papier.

V.2. Appréciation

Il ressort des pièces fournies par la partie requérante que l'exécution de l'acte attaqué impose l'extinction progressive de l'activité qui génère la partie la plus importante de son chiffre d'affaires et que cette diminution est de nature à compromettre sa viabilité.

Il est vrai que l'habilitation sur laquelle se fonde l'acte attaqué a été instaurée par le décret du 23 juin 2016, précité, de sorte qu'elle était en vigueur et devait être connue lors de la constitution de la société requérante, le 12 juin 2018. Les fondateurs devaient savoir qu'ils s'exposaient à un risque économique élevé,

une partie de l'activité qu'ils entreprenaient ou reprenaient étant susceptible d'être interdite. La circonstance que le législateur français ait effectué un choix différent est indifférente à cet égard. Toutefois, comme il a été exposé à l'occasion de l'examen du premier moyen, la mise en œuvre de cette habilitation décrétable supposait l'existence d'alternatives appropriées dont la partie adverse n'établit pas qu'elles ont été étudiées et identifiées.

De même, la circonstance que le préjudice causé à la partie requérante par l'acte attaqué ne se réalisera que progressivement ne suffit pas à conclure que les inconvénients subis pendant la durée de la procédure au fond n'auraient pas la gravité requise pour justifier le recours au référé administratif. En effet, le chiffre d'affaires et le projet économique de la partie requérante sont lourdement affectés et les possibilités de reconversion progressive sont liées à la nature des alternatives appropriées.

Il ressort de ces considérations que l'urgence est établie. Par ailleurs, aucune demande de balance des intérêts n'a été formulée.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 février 2019, favorisant la prévention de certains déchets et la propreté publique, publié au *Moniteur belge* le 18 avril 2019 est ordonnée.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge*.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le trente septembre deux mille dix-neuf, par :

Diane DÉOM,
Frédéric QUINTIN,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN.

Diane DÉOM.