

ROYAUME DE BELGIQUE.AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de la Région wallonne pour l'Eau, l'Environnement et la Vie rurale, le 3 octobre 1983, d'une demande d'avis sur un projet de décret "relatif aux déchets", et en ayant délibéré dans ses séances des 16 janvier, 23 janvier, 30 janvier, 6 février, 13 février, 20 février, 27 février, 5 mars, 12 mars, 19 mars, 26 mars, 2 avril, 9 avril, 16 avril et 14 mai 1984, a donné le 14 mai 1984 l'avis suivant :

OBSERVATION GENERALE.

Comme l'indique son exposé des motifs, le projet de décret soumis au Conseil d'Etat "a pour objet l'établissement d'une politique wallonne globale de gestion des déchets".

Son objet dépasse donc très largement "l'enlèvement et le traitement des déchets", matières pour lesquelles les Régions sont compétentes en vertu de l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

La "politique" dont le décret doit être l'instrument juridique, est appelée à se développer selon "trois grands axes" ainsi que le précise l'exposé des motifs : "la prévention de l'apparition des déchets, la valorisation de la matière et de l'énergie contenue dans les déchets, la limitation des nuisances qui résultent des installations qui éliminent les déchets". Mais il vise en outre à "épargner les ressources naturelles et l'énergie" et à "assurer l'exécution des obligations internationales de la Région en matière de politique des déchets".

La prévention de l'apparition des déchets ne peut être assimilée ni à l'enlèvement, ni au traitement des déchets. Mais elle peut être considérée comme un aspect de la "protection de l'environnement", matière appartenant à la compétence des Régions en vertu de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Toutefois, la compétence régionale est ici limitée, puisqu'elle ne peut s'exercer que "dans le respect des normes légales générales et sectorielles".

.../...

La valorisation de la matière et de l'énergie contenue dans les déchets se rattache apparemment à la politique de l'énergie, matière attribuée aux Régions par l'article 6, § 1er, VII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qui concerne du moins "les aspects régionaux de l'énergie" et sous diverses réserves qui sont précisées à la fin de la disposition à laquelle il vient d'être fait référence.

La limitation des nuisances qui résultent des installations qui éliminent les déchets, est moins en rapport avec le traitement des déchets qu'avec la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, domaine attribué à la compétence régionale par l'article 6, § 1er, II, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles "sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail".

Les mesures tendant à épargner les ressources naturelles se situent dans le domaine de la protection et de la conservation de la nature, domaine qui ressortit à la compétence des Régions en vertu de l'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, sauf en ce qui concerne "l'importation", "l'exportation" et le "transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles".

Les dispositions qui ont pour but d'épargner l'énergie, peuvent apparaître comme un des aspects régionaux de la politique de l'énergie, plus spécialement comme des mesures ayant pour objet "la récupération d'énergie par les industries et autres utilisateurs" (article 6, § 1er, VII, spécialement littéra g de l'alinéa 1er de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

.../...

C'est par son article 43 que le projet de décret soumis au Conseil d'Etat entend assurer l'exécution des obligations internationales de la Région en matière de politique des déchets. Il va de soi que les obligations internationales sont à charge de l'Etat belge et non à charge de la Région wallonne. L'article 43 du projet se borne d'ailleurs à prévoir que l'Exécutif régional "arrête, dans les limites de la compétence de la Région, toute mesure nécessaire en vue de l'exécution des directives des Communautés européennes en matière de déchets" et prend les mesures nécessaires "pour l'exécution des lois approuvant les actes internationaux en matière de déchets". Ces mesures, dont l'objet n'est pas autrement précisé, peuvent relever de domaines très divers et, selon les cas, les limites des compétences régionales restreindront plus ou moins la possibilité, pour l'Exécutif régional wallon, d'intervenir effectivement. La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en réservant au législateur national certaines compétences, par exemple pour l'établissement des "normes légales générales et sectorielles" en matière de protection de l'environnement, a entendu permettre à l'Etat d'insérer dans l'ordre juridique interne belge les dispositions nécessaires pour que cet ordre juridique soit conforme aux directives de la Communauté économique européenne ou aux autres dispositions du droit international ou du droit communautaire s'imposant à la Belgique (1).

Une "politique globale de gestion des déchets" ne peut donc être menée par la Région wallonne que dans certaines limites, qui sont tracées par diverses dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Ce problème de compétence se pose à propos de plusieurs articles du projet. Il sera traité à l'occasion de l'examen de chacun de ces articles en fonction des dispositions de la loi spéciale de

.../...

(1) Voir avis L. 15.275/9.

réformes institutionnelles définissant, dans le domaine considéré, les attributions des Régions. Il sera, en outre, tenu compte des articles 8 à 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles reconnaissant la compétence des Régions pour la création des infrastructures nécessaires, la création et l'organisation d'établissements et d'entreprises, l'attribution de la personnalité juridique, les "pouvoirs implicites", la définition des infractions et l'établissement des sanctions pénales.

EXAMEN DU TEXTE.

ARRETE DE PRESENTATION.

Il convient d'introduire le projet comme suit :

"Nous, Exécutif régional wallon,

Sur la proposition du Ministre ... et du Ministre ...,

A R R E T O N S :

Le Ministre ... et le Ministre ... sont chargés de présenter au Conseil régional wallon le projet de décret dont la teneur suit :".

DISPOSITIF.

Article 2.

Conformément à l'usage, l'article devrait être subdivisé en 1°, 2°, 3° ... plutôt qu'en a, b, c

.../...

La même observation vaut pour les articles 3, 4, 5, § 1er, 9, 12, 25, 32, 56, 63 et 68.

Sous cette réserve, il serait préférable d'écrire, sous a, "au sens de la loi du 26 mars 1971 ..." au lieu de "concernées par la loi ...".

Article 3.

Selon l'exposé des motifs,

"L'article 3 énonce le principe selon lequel la gestion des déchets ne peut s'effectuer en contradiction avec les législations citées".

Dans la mesure où les matières régies par les législations énumérées à l'article sont de la compétence de la Région, des dispositions nouvelles relatives à ces matières, qui feraient l'objet du décret en projet, auraient pour effet de modifier ou d'abroger les dispositions antérieures de ces législations.

L'article ne saurait avoir pour effet d'empêcher l'application du principe que la loi postérieure l'emporte nécessairement sur la loi antérieure avec laquelle elle est en contradiction.

L'article 3 devrait, dès lors, être omis.

.../...

Article 4.

L'article définit une série de quinze mots et expressions "au sens du présent décret".

Il est parfois utile de préciser le sens de certains termes qui sont utilisés dans une loi ou dans un décret. Les dispositions normatives qui suivent, peuvent alors être abrégées, tout en conservant un sens clair et bien déterminé. Certaines notions techniques, ignorées du langage courant, peuvent aussi être explicitées dans un des premiers articles d'un texte, de manière à rendre la suite de celui-ci parfaitement compréhensible même pour celui qui n'est pas un spécialiste de la matière.

Mais il faut prendre garde de ne pas abuser d'un procédé qui présente aussi des inconvénients. La multiplication des définitions donnant à des termes du langage courant un sens ou une portée qu'ils n'ont pas habituellement, engendre plus de confusion que de clarté. La règle juridique est rédigée alors dans un jargon qui impose le recours constant au lexique placé en tête du texte. La norme aurait parfois pu être formulée tout aussi brièvement si son auteur avait fait l'effort de rechercher les expressions adéquates du langage de tous les jours et l'on aurait pu faire l'économie de la définition. Lorsque, dans une même matière, plusieurs définitions d'une même notion sont établies par des textes successifs, ceux qui devront appliquer ces textes, risquent de commettre des erreurs, par exemple en interprétant un terme à l'aide d'une définition, qui n'était pas destinée à préciser le sens du mot dans le texte interprété, mais dans un autre texte normatif. L'application simultanée, parfois nécessaire, de textes différents, utilisant les mêmes expressions dans des significations différentes, présentera des difficultés particulières.

Certaines, au moins, des définitions données à l'article 4 du projet paraissent, de ce point de vue, prêter le flanc à la critique.

Tel est le cas, en particulier, de la définition du mot "déchets". L'article 4, a, en donne, en effet, la définition suivante : "les rebuts, reliquats, matières en cours d'élimination, déchets par nature et déchets forcés".

Il existe déjà dans le droit en vigueur en Belgique plusieurs définitions du mot "déchets". Les directives européennes dont le projet de décret entend assurer l'exécution, fournissent déjà plusieurs définitions du terme : on en trouve à l'article 1er, a, de la directive du 15 juillet 1975 relative aux déchets (75/442/CEE), à l'article 1er, 2, b, de la directive du 20 février 1978 relative aux déchets de l'industrie du dioxyde de titane (78/176/CEE), à l'article 1er, a, de la directive du 20 mars 1978 relative aux déchets toxiques et dangereux (78/319/CEE), cette dernière définition étant d'ailleurs identique à la première. La législation nationale ne semble donner de définition que des "déchets toxiques" (article 1er de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques). Un arrêté de l'Exécutif régional wallon du 10 mars 1983 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés pour le traitement des déchets ménagers définit, en son article 1er, "les déchets" comme "les déchets ménagers". On ne mentionnera que pour mémoire la définition des déchets inscrite à l'article 3 du décret du Conseil flamand du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets. Mais il convient d'attirer l'attention sur la définition du mot "déchets" qui est prévue par le projet de loi concernant l'importation, l'exportation et le transit de déchets (1); selon cette

.../...

(1) Sénat, 1982-1983, doc. n° 552/1.

définition, qui a été amendée par le Gouvernement selon la suggestion du Conseil d'Etat, "on entend par déchets : toute substance ou tout objet dont le détenteur soit se défait, soit a l'obligation en droit de se défaire". La parenté de cette définition avec celles des directives 75/442/CEE et 78/319/CEE citées ci-dessus est évidemment voulue.

Selon l'exposé des motifs du décret en projet, "la notion de déchet est essentiellement relative, ce qui exclut toute définition étroite ou rigide. C'est pourquoi le projet donne du déchet une définition qui additionne plusieurs approches qui parfois se recouvrent". Il en résulte que la définition ne clarifiera guère la signification des règles dans lesquelles le mot "déchets" sera utilisé. Il en est d'autant plus ainsi que l'une des "approches" a pour point de départ la notion de "rebut" qui, encore selon l'exposé des motifs "est essentiellement subjective et repose sur l'intention réelle ou supposée du détenteur".

Enfin, l'exposé des motifs annonce que "dans les arrêtés d'exécution il sera nécessaire de définir, selon le problème envisagé, la notion de déchet de manière appropriée, cas par cas". Le Conseil d'Etat ne peut que constater que pareil système risque de conduire aux plus grandes difficultés : l'arrêté d'exécution du décret qui énoncerait une définition des "déchets" différente de celle donnée dans le décret lui-même, pourrait éventuellement être considéré comme contraire au décret et serait, par conséquent, affecté d'une cause de nullité.

Les rebuts, les reliquats, les matières en cours d'élimination et les déchets forcés paraissent compris dans la définition inspirée des directives européennes, qui figure au projet de loi concernant l'importation, l'exportation et le

transit de déchets, cité ci-dessus. Les "déchets par nature", qui sont plutôt des "déchets par décision de l'Exécutif" (voyez l'observation relative à la définition de cette expression, ci-dessous), n'entrent pas nécessairement dans cette définition; à l'égard de ces substances et objets, il suffirait de prévoir qu'ils sont "assimilés aux autres déchets".

Il se recommande d'autant plus d'adopter une définition très proche de celle qui paraît devoir être insérée bientôt dans la législation nationale, que le mot "déchet" est utilisé par la loi spéciale du 8 août 1980 pour définir la compétence que le décret en projet tend à mettre en oeuvre. Comme le "décret relatif aux déchets" se présente comme un texte d'une portée générale dans la matière des déchets, il est évidemment souhaitable que la notion de "déchets" y soit comprise d'une manière qui corresponde, si possible, à la notion de "déchets" dans la législation nationale (même si le projet de loi concernant l'importation, l'exportation et le transit de déchets ne doit être adopté qu'à la majorité ordinaire). Comme il a été exposé dans les observations relatives à l'article 5, il existe une certaine complémentarité, dans le domaine de la protection de l'environnement, entre normes régionales et normes nationales. Une complémentarité d'un ordre un peu différent, mais néanmoins incontestable, existe entre les normes régionales et les normes nationales dans le domaine de la législation relative aux déchets: il ne s'agit plus de normes générales et sectorielles, d'une part et de normes régionales, d'autre part, mais de normes relatives à l'importation, à l'exportation, au transit (voir à d'autres aspects de la réglementation) des déchets, d'une part, et de normes relatives à l'enlèvement et au traitement des déchets, d'autre part. Ici aussi, la complémentarité des règles engendrera moins

.../...

de difficultés et de risques de conflits de compétence si les différents législateurs n'adoptent des terminologies propres que lorsque c'est indispensable ou seulement pour des notions qui relèvent, de manière exclusive, de leur domaine de compétence, non pour des notions qui servent à définir les limites de leurs compétences respectives.

+

Le texte qui figure sous c serait mieux rédigé comme suit :

"3° reliquat : toute substance ou objet qui n'a pas été intentionnellement produit et qui reste inutilisé, ainsi que les matières produites par des installations d'élimination de déchets".

+

La définition, donnée sous d, des matières en cours d'élimination, est tautologique, sauf dans la mesure où elle assimile aux matières en cours d'élimination les matières recueillies aux fins d'élimination.

Même à cet égard la définition apparaît inutile puisqu'une définition du verbe "éliminer", donnée sous i, implique que l'opération d'élimination commence dès le moment où les matières sont recueillies à cette fin.

+

.../...

Le mot "administration" (g) demeurerait imprécis, malgré la définition qui en est donnée. S'il devait impliquer l'obligation, pour l'Exécutif, de créer au sein de ses services un organisme chargé de manière exclusive de l'Environnement le texte empiéterait sur le pouvoir de l'Exécutif d'organiser lui-même ses services.

+

L'expression "dispositions nationales" (h) ne paraît pas avoir besoin de définition.

+

L'exposé des motifs du projet indique ce qui suit au sujet de la définition du verbe "éliminer" :

"La difficulté rencontrée réside dans le fait que les directives européennes donnent, pour cette notion, des définitions différentes. La définition reprise recouvre ces définitions".

La définition donnée par le projet et qui est la suivante :

"éliminer : agir afin que le déchet cesse de gêner, encombrer ou nuire, ou afin qu'il le fasse de manière acceptable"

décrit d'une manière très imprécise les objectifs des opérations d'élimination mais non les opérations elles-mêmes.

.../...

Ainsi, contrairement à ce qu'indique l'exposé des motifs, la définition donnée dans le décret en projet ne recouvre pas les différentes définitions données dans les directives européennes.

On peut se demander si le texte du projet correspond adéquatement au but poursuivi par ses auteurs et qui est, selon l'exposé des motifs, notamment d'assurer l'exécution des obligations internationales de la Région en matière de politique des déchets.

+

La définition donnée sous j serait mieux rédigée comme suit :

"déchets ménagers : les déchets provenant de l'activité usuelle des ménages ou ceux qui sont assimilés à de tels déchets".

+

En ce qui concerne le point k le projet inclut dans la définition des déchets toxiques et dangereux :

"les déchets définis comme toxiques par l'article 2 de l'arrêté royal du 9 février 1976 portant règlement sur les déchets toxiques, tel qu'il est applicable à la date d'entrée en vigueur du présent décret".

.../...

Cette méthode, qui consiste à se référer, dans une définition donnée dans un décret, à une réglementation antérieure qui elle-même, d'ailleurs, se réfère à certaines autres réglementations (règlement général pour la protection du travail, arrêté royal du 5 juin 1975 relatif à la conservation, au commerce et à l'utilisation des pesticides et des produits phytopharmaceutiques), n'est pas recommandée et crée, en l'occurrence une incertitude sur les intentions exactes des auteurs du projet

Ou bien cette intention est de fixer, par le décret lui-même, une liste de déchets toxiques et dangereux qui ne peut pas être modifiée par un arrêté de l'Exécutif mais seulement par un nouveau décret. Dans ce cas, il serait préférable de faire figurer dans le décret l'énumération de ces déchets. Ou bien la disposition tend seulement à éviter un vide juridique en maintenant, parmi les déchets toxiques et dangereux, ceux qui sont déjà considérés comme tels par la réglementation en vigueur. Dans ce deuxième cas, il serait préférable qu'à la date de la publication du décret en projet, soit également publié un arrêté d'exécution portant l'énumération des déchets définis comme toxiques par l'article 2 de l'arrêté royal du 9 février 1976.

+

En ce qui concerne le point "1) déchets agricoles", on peut se demander si l'intention de l'Exécutif est d'inclure dans la notion de déchets agricoles certaines substances, telles les composts végétaux, qui sont soustraites de cette notion selon la définition qui en est donnée dans la directive du Conseil

.../...

des Communautés européennes du 15 juillet 1975 (article 2, c).

+

Selon les renseignements donnés au Conseil d'Etat, la notion de "versage", reprise sous le point o, indiquerait exclusivement des lieux et non des opérations. Le terme "versage" n'a pas le sens que lui donne le projet (1) et semble, au contraire, indiquer, par sa construction, qu'il s'agit d'une opération déterminée.

Le texte devrait être revu.

Article 5.

L'article 5, § 1er, dispose que "l'Exécutif peut prendre les mesures envisagées au deuxième paragraphe du présent article, ainsi qu'à l'article 6" afin de réaliser un certain nombre de fins qui sont énumérées.

.../...

(1) Le dictionnaire ROBERT ne porte pas le mot "versage" et le dictionnaire LITTRE en donne la définition suivante, tout en précisant qu'il ne figure pas dans le dictionnaire de l'Académie française : "terme rural. Premier labour donné aux jachères".

En réalité, seul l'article 5, § 2, permet à l'Exécutif de prendre certaines mesures. L'article 6 prévoit que le Conseil régional, non l'Exécutif, prendra certaines mesures. Il faudrait donc supprimer, dans la première phrase de l'article 5, § 1er, la référence à l'article 6. Celui-ci se réfère d'ailleurs lui-même, en son paragraphe 1er, aux "objectifs visés à l'article 5, § 1er" et ce renvoi suffit pour que les redevances que crée l'article 6 reçoivent la destination que le projet entend leur donner, ceci sous réserve d'une formulation plus précise de l'article 6, § 1er, lui-même.

Le texte gagnerait en clarté si les paragraphes 1er et 2 de l'article 5 étaient réunis de telle sorte qu'en une seule phrase seraient indiqués les objectifs en vue desquels l'Exécutif reçoit certains pouvoirs, et les pouvoirs eux-mêmes dont l'Exécutif peut user pour les atteindre. La deuxième phrase du paragraphe 1er viendrait alors à la fin de l'article.

Les mots "Sans préjudice du Traité de Rome ... règlements et directives arrêtés en vertu du Traité précité" sont superflus. Il va de soi que la Région est tenue de respecter le traité instituant la Communauté économique européenne et les dispositions prises, sur base de ce traité, par les autorités qu'il a créées.

L'article 5, § 2, attribue à l'Exécutif de très larges pouvoirs, notamment de nature réglementaire. Ces importantes habilitations soulèvent deux problèmes :

- Les pouvoirs ainsi attribués à l'Exécutif appartiennent-ils bien à la Région ?

- Les habilitations ainsi consenties ne dépassent-elles pas, par leur ampleur, la mesure dans laquelle, selon les principes du droit public belge, une assemblée législative peut attribuer des compétences normatives à l'Exécutif ?

A. Les pouvoirs attribués à l'Exécutif par l'article 5 du projet appartiennent-ils bien à la compétence des Régions ?

Le pouvoir d'"émettre des recommandations", prévu par l'article 5, § 2, 1°, appartient évidemment à la Région. L'Exécutif n'a pas besoin d'être habilité par le décret pour pouvoir, dans le cadre de l'application et de l'exécution de celui-ci, adresser des recommandations aux entreprises. En l'absence de disposition spéciale du décret sur ce point, ces recommandations seront dépourvues de tout effet juridique (1).

Le 1° de l'article 5, § 2, apparaît donc superflu et pourrait être omis.

L'article 5, § 2, 2°, tend à attribuer à l'Exécutif le pouvoir de "conclure des contrats avec des groupements sectoriels d'entreprises par lesquels les entreprises s'engagent à prendre dans un délai fixé des mesures déterminées". Dans la mesure où les "mesures déterminées" concernent la prévention de l'environnement ou l'enlèvement et le traitement des déchets, la Région est incontestablement compétente et rien ne s'oppose à ce que l'Exécutif soit habilité à conclure des contrats en cette matière. La portée de cette habilitation sera examinée en détail sous le B ci-dessous, afin de déterminer si l'attribution de compétence qu'elle comporte, est compatible avec les principes du droit public belge.

.../...

- (1) Le terme "recommandation" est utilisé dans divers textes de droit international pour désigner des actes d'organisations internationales dépourvus de force juridique. Ainsi, les recommandations de l'Assemblée générale de l'O.N.U. n'ont "pas de portée positive" (Cl. A. COLLARD, Institutions internationales, 2ème éd., Paris, Dalloz, 1963, n° 400). Les recommandations des organes de la C.E.E. "ne lient pas" (article 18 du traité instituant la Communauté économique européenne. Toutefois - mais c'est une exception - l'article 14 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier prévoit que les recommandations "comportent obligation dans les buts qu'elles assignent, mais laissent à ceux qui en sont l'objet, le choix des moyens propres à atteindre ces buts".

L'article 5, § 2, 3° à 6°, confère à l'Exécutif diverses compétences réglementaires fort étendues, allant jusqu'au pouvoir d'interdire complètement certaines activités. De telles compétences ne peuvent appartenir à la Région que si elles sont incluses dans les compétences qui lui sont attribuées par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. A cet égard, comme il s'agit de mesures de prévention, la compétence régionale qui est ici en cause, est "la protection de l'environnement" (article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980).

La loi spéciale de réformes institutionnelles précise que la protection de l'environnement est une matière visée à l'article 107quater de la Constitution "dans le respect des normes légales générales et sectorielles". La restriction ainsi apportée à la compétence des Régions en matière de protection de l'environnement est formulée en des termes généraux qui ne permettent pas d'en apercevoir de prime abord les limites exactes.

L'exposé des motifs du projet de loi qui est devenu la loi spéciale de réformes institutionnelles (ci-dessous appelé "projet 434") indique que "par normes générales, on envisage tant la loi que les arrêtés d'application" (1). Ce commentaire informe sur la nature juridique des textes susceptibles de contenir des normes générales et sectorielles, mais non sur l'objet de ces normes. A cet égard, l'exposé des motifs se bornait à ajouter : "La Région applique ces "normes légales" et peut poser à cette occasion des exigences plus strictes que les normes générales et sectorielles" (2).

(1) Sénat, 1979-1980, doc. n° 434/1, p. 14.

(2) ibidem.

.../...

A plusieurs reprises, lors de la discussion du projet 434, il a été dit que la matière de la protection de l'environnement pouvait faire l'objet de dispositions normatives à trois "niveaux" différents. C'est ainsi, par exemple, que le Ministre des Réformes institutionnelles (F), pour faire écarter un amendement visant à supprimer les mots "dans le respect des normes légales générales et sectorielles" (1), a répondu "qu'il doit exister, en la matière, trois niveaux de pouvoir : le niveau européen, le niveau national et le niveau régional et ce dernier peut aller plus loin que les autres en ce qui concerne les normes à faire respecter" (2).

.../...

(1) L'amendement était justifié comme suit :

"L'insertion de ces mots dans le texte de la loi semble restreindre la compétence régionale alors que tel n'est pas le but de cette disposition.

D'autre part, le texte non amendé ne montre pas clairement qu'il s'agit de normes minimales européennes.

L'auteur de l'amendement a encore ajouté que "selon lui il est important de ne pas permettre au Parlement national de dessaisir la région dans l'interprétation souple des normes. En effet, il y aurait là un danger de condamner à mort certaines industries ou entreprises surtout si on attribuait au pouvoir national le droit de définir les normes sectorielles. Il est également important selon le membre que l'utilisation des normes ne puisse pas aboutir à des distorsions entre les situations concrètes de différents bassins industriels".

(2) Sénat, 1979-1980, doc. n° 434/2, p. 159.

On rapprochera de telles déclarations (1) de ce qui a été dit, sur un plan plus général, par le Premier Ministre devant la Commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles de la Chambre : "Les Conseils et les Exécutifs auront, à certains niveaux, des compétences exclusives et, en d'autres points, des compétences partagées avec le pouvoir national et international" (2).

La réserve formulée à l'article 6, § 1er, II, in fine, et les commentaires dont elle a été entourée, permettent de conclure que la matière de la protection de l'environnement n'appartient pas aux compétences exclusives de la Région, mais bien aux "compétences partagées" entre trois "pouvoirs" distincts : le pouvoir international (spécialement européen), le pouvoir national et le pouvoir régional.

En ce qui concerne le droit international, qui est constitué principalement de directives de la Communauté économique européenne, la primauté du droit international directement applicable, sur toutes les normes de droit interne, et l'obligation, pour la Belgique, c'est-à-dire pour l'Etat belge lui-même, mais aussi pour ses démembrements que sont notamment les Communautés et les Régions, de respecter les engagements assumés par la Belgique sur le plan international, ont pour conséquence que les compétences des Régions, comme celles de l'Etat lui-même peuvent se trouver plus ou moins limitées. Il ne paraît pas nécessaire de reprendre ici, de manière systématique, quelles sont actuellement toutes ces limitations.

.../...

(1) Outre le texte cité ci-dessus, voir la déclaration du Ministre des Réformes institutionnelles devant la Commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles de la Chambre (Chambre, 1979-1980, doc. n° 627/10, f. 83).

(2) Chambre, 1979-1980, doc. n° 627/10, p. 16.

Les principales directives européennes en matière de protection de l'environnement sont mentionnées dans l'exposé des motifs du projet. Il en sera tenu compte dans la suite du présent avis, à l'occasion de l'examen des divers articles.

Les directives européennes en matière de protection de l'environnement sont fondées sur l'article 100 du traité instituant la Communauté économique européenne, suivant lequel "le Conseil ... arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats Membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun". L'article 235 du traité est aussi invoqué au préambule de ces directives, qui apparaissent dès lors comme des "dispositions appropriées" pour réaliser "l'un des objets de la Communauté". Il résulte de ce double fondement des directives européennes que le domaine qu'elles peuvent régir est fort large et qu'en fait, leur contenu pourrait s'étendre à pratiquement tous les aspects de la protection de l'environnement. En principe, le champ d'application des règles du droit international en matière de protection de l'environnement est illimité.

En ce qui concerne les compétences du pouvoir national en matière de protection de l'environnement, on a vu qu'elles pouvaient s'exercer sous la forme de textes légaux ou réglementaires. Quant au contenu de ces normes, le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de préciser le sens du mot "normes" dans l'expression "normes générales et sectorielles".

.../...

Dans son avis L. 15.341 du 9 novembre 1983 sur une proposition de loi "relative à la protection contre les nuisances causées par l'éclairage artificiel", il a indiqué, au terme d'une analyse détaillée qu'il paraît inutile de reprendre ici, que "le terme "normes" utilisé à l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale, doit être pris dans le sens général de "règles juridiques" (1).

Mais que faut-il entendre par des normes "générales et sectorielles" ?

A la Commission de la révision de la Constitution et de la réforme des institutions de la Chambre, un membre a expressément demandé "que le sens des termes "générales" et "sectorielles" soit précisé", ajoutant : "Qui déterminera les aspects de la protection de l'environnement qui sont soumis à ces normes ? Une interprétation unilatérale risque de restreindre les compétences des Régions et de transformer les Conseils régionaux en de simples intermédiaires chargés de la distribution des circulaires ministérielles" (2).

Comme un autre membre de la Commission avait par ailleurs, demandé "ce qu'il en est en ce qui concerne les déchets radioactifs dans le cadre de l'enlèvement et de la transformation des déchets", le Ministre des Réformes institutionnelles a répondu "qu'en matière de protection de l'environnement il y a la norme européenne, la norme nationale et -----
.../...

(1) Chambre, 1981-1982, doc. n° 308/2.

(2) Chambre, 1979-1980, doc. n° 627/10, p. 83.

la norme régionale qui se complètent par étage. A propos des déchets radioactifs, la Région ne pourra adopter que des normes supplétives pour compléter les mesures d'ordre national" (1).

Le Ministre n'a donc pas fourni de précisions sur le sens des termes "générales" et "sectorielles". On n'en trouve pas davantage dans quelque autre passage des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 (2).

On relèvera cependant que certains passages des travaux préparatoires peuvent donner l'impression que, dans la conception du législateur de 1980, les normes régionales seraient seulement des normes complémentaires des normes nationales de telle sorte qu'elles ne pourraient exister que dans la mesure où la matière se trouverait préalablement régie par la loi ou le règlement général et que le seul objet qu'elles pourraient avoir serait de renforcer des exigences déjà établies par une norme nationale. Déjà la déclaration du Ministre citée ci-dessus qualifiait, du moins dans le domaine de la protection contre la pollution par les déchets radioactifs, les normes régionales de normes "supplétives". Mais, encore en commission de la Chambre, le Ministre des Réformes institutionnelles "a répondu par la négative", à propos de la protection de l'environnement, à la question "de savoir si les Régions ont un droit d'initiative sans passer par l'Etat central" (3)

.../...

(1) Chambre, 1979-1980, doc. n° 627/10, p. 83.

(2) La formule "la protection de l'environnement, sous réserve des normes légales et sectorielles" figurait déjà dans un amendement du gouvernement à son projet de "loi spéciale des Régions et des Communautés" du 1er octobre 1979 (Sénat, session extraordinaire 1979, n° 261/1; amendement, n° 261/2, Annexe IV, du 13 février 1980). Mais on ne trouve pas davantage dans les travaux relatifs au projet 261 de définition des termes "générales" et "sectorielles".

(3) Chambre, 1979-1980, n° 627/10, p. 84.

Déjà, devant la Commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles du Sénat, pour caractériser la compétence de la Région en matière de protection de l'environnement, le Ministre des Réformes institutionnelles (F) avait souligné que, par rapport au "niveau européen" et au "niveau national", "le niveau régional ... peut aller plus loin que les autres en ce qui concerne les normes à respecter" (1)

.../...

(1) Doc. parl. Sén. 1979-1980, n° 434 /2, p. 159.

A propos de la compétence régionale en matière de protection de l'environnement telle qu'elle était définie dans le projet de loi spéciale des Régions et des Communautés (projet 261), le Conseil d'Etat exposait, dans son avis L. 13.395/VR du 17 juillet 1979 : "Il ressort des déclarations des délégués du Gouvernement que les normes minimales nationales devront désormais être établies par la loi et que le Roi n'aura plus de pouvoir en ces matières. Les régions auraient ainsi, en ce qui concerne la réglementation, un pouvoir complémentaire, c'est-à-dire qu'elles pourraient renforcer la lutte contre les diverses pollutions mais non prévoir des atténuations aux normes internationales et nationales. Ce pouvoir complémentaire viendrait s'insérer entre celui de la loi et celui des communes dans les matières de la lutte contre la pollution atmosphérique ... et de la lutte contre le bruit ... Les régions auraient en outre le pouvoir de régler l'exécution des règles complémentaires qu'elles auraient arrêtées, ainsi que l'exécution des normes nationales et internationales". (Doc. parl. Sénat, session extraordinaire 1979, n° 261/1, Annexe II, pp. 13 et 14). - Voir aussi le rapport de la Commission du Sénat sur le projet 261 (Doc. parl. Sénat, session extraordinaire 1979, n° 261/2, pp. 105 à 107). Le caractère complémentaire et, en quelque sorte, subordonné de la norme régionale à la norme nationale pouvait plus facilement être admis dans le système du projet 261, puisque celui-ci prévoyait, en son article 30, que les "ordonnances régionales" auraient une autorité juridique moindre que celle des lois et ne seraient, en somme, que des règlements (voir l'avis du Conseil d'Etat L. 13.334/1/2 du 6 juin 1979 sur le projet 261, Doc. parl. Sénat, session extraordinaire 1979, 1, Annexe I, p. 23). On peut se demander d'ailleurs si ce n'est pas cette conception du projet 261 qui faisait de la norme régionale une norme réglementaire, qui a influencé la rédaction de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, cette rédaction étant d'ailleurs purement et simplement reprise d'un amendement du Gouvernement au projet 261 (Doc. parl. Sénat, session extraordinaire, 1979, n° 261/2, Annexe IV, p. 1).

Une telle interprétation de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 est inconciliable avec les termes de cette disposition comme avec l'économie générale de la loi spéciale. Le texte attribue, en effet, compétence aux conseils régionaux en matière de protection de l'environnement sans aucunement subordonner l'exercice de cette compétence à l'existence préalable d'une norme nationale. Il est seulement précisé que la compétence régionale en cette matière doit s'exercer "dans le respect des normes légales générales et sectorielles". Le législateur régional doit respecter les normes du niveau national qui existent. Il ne saurait, en mettant en oeuvre une compétence qui lui est formellement attribuée, méconnaître, c'est-à-dire violer, une règle nationale qui n'existe pas ou qui n'existe pas encore. Le texte, en imposant le respect des normes légales générales et sectorielles, interdit seulement au législateur régional de prendre des dispositions qui seraient en contradiction avec des normes établies par le pouvoir national, nullement d'attendre que de telles normes soient établies. Il serait, par ailleurs, contraire au principe de l'autonomie des Régions et des Communautés, qui a inspiré l'ensemble des réformes institutionnelles de 1980, de subordonner au bon vouloir du pouvoir national, l'exercice, par une Région ou par une Communauté, d'une compétence qui lui est attribuée par la loi spéciale.

Enfin, le système qui subordonnerait l'exercice de la compétence de la Région en matière de protection de l'environnement à l'établissement préalable des règles légales générales et sectorielles se heurterait à un obstacle manifestement insurmontable. La compétence, qui est maintenue au niveau national, d'établir des normes générales et sectorielles, ne

.../...

doit évidemment pas être exercée dans un délai déterminé. Les normes établies pourront toujours être ultérieurement modifiées par le même pouvoir national. L'évolution de la matière à régir et le développement du droit international, spécialement du droit européen en cette matière, amèneront vraisemblablement le législateur national ou les titulaires du pouvoir réglementaire au niveau national à édicter des règles nouvelles, plus complètes, plus détaillées ou traitant des sujets jusque-là ignorés. Les règles légales générales et sectorielles ne seront donc jamais complètement et définitivement établies. Si l'on devait s'en tenir rigoureusement à la conception qui semble avoir été défendue devant la Commission de la Chambre par le Ministre des Réformes institutionnelles, les Régions ne pourraient donc jamais exercer leur compétence normative en matière d'environnement, puisqu'il ne serait jamais certain que les normes générales et sectorielles aient déjà toutes été arrêtées.

Il faut donc conclure que les Régions peuvent, dès à présent, exercer la compétence qui leur est attribuée en matière de protection de l'environnement. La seule limite imposée à leur compétence en ce domaine est "le respect des normes légales générales et sectorielles". On est ainsi ramené à la question de savoir ce qu'il faut entendre par les termes "générales" et "sectorielles".

En l'absence de toute indication dans les travaux préparatoires, il convient d'interpréter ces termes dans le sens habituel qu'ils possèdent dans le langage courant.

.../...

L'adjectif "général" peut avoir différentes significations. Il va de soi qu'il ne peut ici être pris dans le sens de : "qui s'applique à un ensemble de cas ou d'individus", sens où le mot s'oppose à l'adjectif "particulier". En ce sens, en effet, toute règle de droit est "générale"; ce caractère de "généralité" appartient à la nature même de la norme juridique. Par contre, on peut admettre que la norme générale, au sens de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale, est la règle "qui s'applique à l'ensemble des cas", c'est-à-dire celle dont le champ d'application est le plus étendu, celle qui doit être observée sur l'ensemble du territoire. L'idée que le qualificatif "général" revêt ici un sens relatif à l'étendue territoriale de l'application de la règle, se trouve encore confirmée par le fait qu'ainsi qu'on va le voir, la norme "sectorielle" est aussi celle qui a un certain champ d'application territorialement déterminé.

L'adjectif "sectoriel" est un néologisme. Le Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française de Paul ROBERT, qui l'ignorait antérieurement à l'édition de 1979, en donne la définition suivante : "1° Relatif à un secteur; effectué, réparti par secteurs". Le Petit Larousse le définit soit comme "relatif à un secteur", soit comme "relatif à une catégorie professionnelle", ce qui serait, ici, incompréhensible. La loi spéciale utilise le terme "sectoriel" en deux autres endroits. Au VI de l'article 6, § 1er, il est question, à propos de la "politique économique", des "secteurs où une politique sectorielle nationale est reconnue". Rien ne permet d'affirmer qu'en matière de protection

.../...

de l'environnement, les "normes sectorielles" sont des normes relatives aux "secteurs économiques". A première vue, la variété des activités au sein de chacun des divers secteurs économiques et les différences dans les effets qu'elles peuvent produire, ne justifient pas de classer les règles juridiques relatives à l'environnement selon les secteurs économiques qu'elles affecteraient. Le mot "sectoriel" est encore employé au V, 2°, a, de l'article 6, § 1er, de la loi spéciale, cette fois dans une matière qui n'est pas sans rapport avec la protection de l'environnement, puisqu'il s'agit de l'épuration des eaux usées et qu'il est précisé que cette compétence régionale "ne comprend pas : a) l'établissement des conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées". Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 sont aussi peu explicites sur le sens des mots "générales" et "sectorielles" dans cette disposition que sur la signification de ces mêmes termes dans le II, 1°, du même article 6, § 1er. Mais lors de la discussion de la loi du 24 mai 1983 relative aux normes générales définissant les objectifs de qualité des eaux de surface à usages déterminés, le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à l'Environnement a tout d'abord indiqué que, dans la terminologie des directives de la Communauté économique européenne, lorsqu'il est question de "normes sectorielles d'immission", il "s'agit d'eaux de baignade, des eaux nécessaires à la vie des poissons, des eaux conchylicoles, des eaux potabilisables". Il a confirmé ensuite que "le terme "sectoriel" n'a pas de portée économique : il vise uniquement des zones de fleuves et de cours d'eau et il est bien entendu que la délimitation de ces zones incombe

.../...

aux régions, celles-ci pouvant, en outre, établir des normes plus sévères"(1). On retiendra que le "secteur" est ici une "zone", une certaine partie de la vallée ou du lit d'un fleuve ou d'un autre cours d'eau, c'est-à-dire, finalement, une certaine étendue de territoire.

Le mot "secteur" est d'abord un terme de géométrie qui désigne une certaine surface. Il désigne aussi une partie d'un territoire qui constitue un terrain d'opération ou encore, selon P. ROBERT, "une division artificielle d'un territoire (en vue d'organiser une action d'ensemble, de répartir des tâches)". Le sens économique, "ensemble d'activités et d'entreprises qui ont un objet commun ou entrent dans la même catégorie", n'est que le sixième sens.

Il va de soi que le secteur, s'il doit être envisagé comme une partie du territoire, ne saurait correspondre à une région ou à une partie de région.

On en arrive ainsi à définir les normes générales comme celles qui, en raison de leur objet et en vertu de la volonté du législateur national, s'appliquent à des situations qui peuvent se présenter sur l'ensemble du territoire belge. Les normes sectorielles, par ailleurs, sont celles dont le champ d'application ne s'étend pas à tout le territoire national, mais à une partie de celui-ci située à la fois dans deux ou trois Régions ou encore celles qui sont communes à une partie du territoire national et à une partie du territoire d'un ou de plusieurs Etats étrangers.

.../...

(1) Rapport complémentaire, Doc. parl. Sénat 1981-1982, n° 278/5, pp. 3 et 4.

Cette interprétation, qui se concilie à la fois avec le texte de la loi et avec son esprit général, suscite cependant une difficulté. Elle aura, en effet, pour conséquence que des normes régionales, régulièrement établies au moment où elles auront été promulguées, pourront ultérieurement entrer en conflit avec des normes nationales nouvelles. Dans ce cas, le respect des normes nationales générales et sectorielles imposera de faire prévaloir la loi ou l'arrêté royal sur le décret ou l'arrêté de l'Exécutif. Ainsi, alors qu'en principe les compétences régionales sont des compétences exclusives, dans ce domaine particulier de la protection de l'environnement il faut admettre l'existence de compétences en quelque sorte "concurrentes", avec primauté de la norme nationale sur la norme régionale.

La norme nationale ne pourra pas, à proprement parler, abroger ou modifier la norme régionale. Mais elle aura pour effet, dans la mesure où elle sera inconciliable avec une norme régionale antérieure, de priver désormais celle-ci de ses effets, ceci à l'image de ce qui se passe en cas de conflit entre une loi ou un décret et une règle de droit international directement applicable dans l'ordre juridique interne.

Le législateur national ne dispose cependant pas d'une compétence illimitée en matière de protection de l'environnement. La loi spéciale a, au contraire, transféré ce "bloc de compétences" dans les attributions des Régions. Le législateur national ne pourra jamais établir de règle destinée à régler un type de situations qui n'est susceptible de se présenter que dans l'une des Régions prévues par l'article 107 quater de la Constitution. Il ne pourra intervenir que dans un but d'intérêt général qui se situe au niveau de l'Etat et non à celui de l'une ou de l'autre des trois Régions (sauf, provisoirement, lorsqu'il s'agit de la Région bruxelloise).

Il reste à examiner, en fonction de cette définition de la notion de "normes légales générales et sectorielles" et de la limitation qu'elle apporte à la compétence régionale en matière de protection de l'environnement, si les pouvoirs réglementaires attribués à l'Exécutif par l'article 5, § 2, 3° à 6°, appartiennent bien à la compétence des Régions, plus particulièrement, à la compétence attribuée aux Régions par l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A cet égard, on observera tout d'abord que le 3° devrait permettre à l'Exécutif régional de "réglementer ou d'interdire la cession à titre onéreux ou gratuit et l'offre en vente de produits causant, par leur fabrication ou leur emploi, l'apparition de déchets difficiles à éliminer ou présentant une menace particulière pour l'environnement, dont l'élimination est mise directement ou indirectement à charge des pouvoirs publics". Le 4° vise les mêmes produits, mais sans préciser que leur élimination est mise directement ou indirectement à charge des pouvoirs publics, mais il permet d'en "réglementer ou d'en interdire la fabrication, l'emploi et la composition".

Si seuls l'emploi ou la fabrication de ces produits peuvent causer l'apparition de déchets, la protection de l'environnement pourra, de ce point de vue, être dûment assurée par une réglementation concernant leur emploi et leur fabrication. Il arrive que le législateur national érige en infraction un fait qui ne peut être accompli que si un autre fait, déjà érigé en infraction, a été commis. Ainsi, l'article 10 de la loi sur la chasse interdit, sous peine d'amende,

.../...

de transporter ou de mettre sur le marché du gibier en dehors des périodes d'ouverture de la chasse et des dix jours qui suivent la fermeture de la chasse. Une telle disposition peut se justifier à la fois par des considérations de politique criminelle préventive et par la volonté du législateur de faciliter la poursuite des délinquants. Au surplus, le législateur national, dans toutes les matières qui ne lui ont pas été enlevées pour être confiées aux Régions ou aux Communautés, dispose d'une compétence tout à fait générale qui le dispense de toute justification en ce qui concerne la nécessité d'établir une règle quelconque. Le législateur régional n'a pas le même pouvoir d'appréciation. Lorsque la compétence qu'il exerce n'est pas en elle-même directement prévue par la loi spéciale de réformes institutionnelles, elle doit apparaître comme nécessaire à l'exercice d'une compétence énoncée par la loi spéciale. En l'occurrence, la compétence régionale n'est pas de réglementer ou d'interdire certaines activités, mais seulement de protéger l'environnement. Il faut donc que les réglementations et les interdictions que l'Exécutif pourra décider en vertu de l'article 5, 3° et 4°, non seulement apparaissent comme en rapport avec la protection de l'environnement, ce qui ne paraît pas faire de doute, mais dans un rapport tel qu'elles constituent un moyen approprié de cette protection. Pour apprécier si ce moyen est approprié, il faut tenir compte d'autres fins d'intérêt général auxquelles ces réglementations et interdictions pourraient nuire ou qu'elles pourraient, à tout le moins, gêner. A cet égard, on ne saurait méconnaître les freins au développement économique et à la promotion de l'emploi que la réglementation ou l'interdiction de certaines activités peuvent créer. Une certaine proportionnalité doit exister entre la restriction apportée aux initiatives des

.../...

hommes et des entreprises et l'effet néfaste qu'elle peut avoir, d'une part, et l'avantage que pareille réglementation ou interdiction peut procurer du point de vue de la défense de l'environnement, d'autre part. Alors que l'article 5, 4°, paraît, de ce point de vue, devoir être admis, puisqu'il se borne à donner le pouvoir de réglementer ou d'interdire l'activité qui fait apparaître des déchets difficiles à éliminer, l'article 5, 3°, par contre, confère à l'Exécutif un pouvoir réglementaire qui ne paraît pas suffisamment justifié par le besoin de protéger l'environnement; il permet, en effet, de réglementer et même d'interdire des activités qui, en elles-mêmes, ne menacent pas l'environnement. On ne voit pas, par exemple, la raison d'interdire la vente dans la Région wallonne d'un produit dont seule la fabrication cause l'apparition de déchets, dans le cas où cette fabrication n'a pas eu lieu dans cette région.

Les dispositions des 3° et 4° de l'article 5 ne paraissent pas contraire à des règles légales générales ou sectorielles. Elles se bornent d'ailleurs à conférer un pouvoir réglementaire : c'est seulement lorsque les règlements seront pris qu'il pourra être jugé de leur compatibilité avec d'autres règles de protection de l'environnement.

Le 5° de l'article 5, § 2, donne à l'Exécutif le pouvoir de "réglementer la mise dans le commerce de produits, en vue de promouvoir la longévité du produit, la facilité de réparation, l'organisation de la distribution de pièces de rechange et la reprise de matières ou appareils utilisés antérieurement par l'acheteur".

.../...

Un tel pouvoir réglementaire semble surtout être justifié par le souci de protéger le consommateur. Mais la protection du consommateur n'appartient pas aux compétences attribuées aux Régions.

Sans doute ce pouvoir réglementaire pourrait aussi être exercé en vue de protéger l'environnement. On pourrait, par exemple, obliger ceux qui vendent certains appareils électro-ménagers à garantir leurs produits pendant une durée plus ou moins longue et à en assurer pendant tout ce temps la réparation dans des conditions déterminées, afin d'éviter que les acquéreurs de tels appareils soient trop vite tentés de s'en débarrasser, c'est-à-dire de les considérer comme des rebuts, l'une des variétés de déchets prévues par le décret. Il est toutefois évident que, dans pareil cas, le lien entre la réglementation et la matière de la protection de l'environnement est indirect et relativement ténu. A ce compte, toute réglementation, voire toute interdiction d'une activité humaine relève d'une certaine manière de la protection de l'environnement. En définitive, la proportionnalité qui doit exister entre les inconvénients possibles des mesures envisagées, notamment sur le plan du développement économique général et de la promotion de l'emploi, d'une part, et les avantages que cette réglementation pourrait avoir pour la protection de l'environnement, d'autre part, ne peut suffire à justifier la compétence de la Région pour prendre des mesures qui relèvent au premier chef d'une compétence qui ne lui appartient pas.

Le 5° de l'article 5, § 2, devrait donc être omis.

.../...

Le 6° du même article 5, § 2, confère à l'Exécutif le pouvoir de "réglementer ou imposer l'emballage ou l'étiquetage de produits ainsi que l'usage de récipients pour les contenir" et le pouvoir d'"interdire l'usage d'emballages et récipients difficiles à éliminer". Si le lien avec la protection de l'environnement est ici plus étroit, il faut cependant tenir compte de l'existence de réglementation en matière d'étiquetage, d'emballage et de conditionnement dans des récipients, inspirées par d'autres préoccupations. La loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce comporte des dispositions en matière d'"information commerciale" qui habilitent le Roi à prendre des règlements qui concernent notamment les mentions qui doivent figurer sur les étiquettes des produits mis en vente. La loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, donne au Roi le pouvoir de "déterminer les conditions de production, ... d'emballage, de présentation, de conditionnement et de publicité" des produits visés par cette loi. Ce ne sont là que des exemples.

Il est cependant concevable que des réglementations diverses puissent, dans ce domaine, s'appliquer concurremment. L'obligation de mentionner le prix ou la provenance du produit sur une étiquette, n'empêche pas de porter d'autres mentions relatives, par exemple, au caractère non putrescible d'un emballage. Les prescriptions de l'article 10 de l'arrêté royal du 31 mars 1954 relatif au commerce du lait de vache déterminant la capacité que doivent avoir les récipients remis aux consommateurs, ne font pas obstacle à la réglementation que

.../...

prendrait la Région concernant la matière dans laquelle ces récipients seraient fabriqués.

Dès lors, à condition d'être rédigé dans des termes plus limitatifs, un certain pouvoir réglementaire pourrait être délégué par le Conseil régional dans le domaine envisagé par le 6° de l'article 5, § 2. Ce pouvoir devrait être décrit comme celui de "prendre certaines dispositions réglementaires en matière d'emballage et d'étiquetage des produits ...", ce qui ferait bien apparaître que ce pouvoir réglementaire n'est pas exclusif dans ce domaine.

Il n'existe apparemment aujourd'hui aucune norme générale ou sectorielle dans le domaine visé par l'article 5, § 2, 6°.

L'article 5, § 2, 7°, prévoit la création par l'Exécutif d'un système de subventions accordées aux entreprises pour l'acquisition des équipements qui leur seraient nécessaires pour se conformer aux obligations que leur feraient les règlements pris en vertu de l'article 5, § 2, 1° à 6°. Il s'agit d'imposer à l'Exécutif des règles en matière d'octroi de subventions pour des objets entrant dans la compétence régionale en matière de protection de l'environnement. La compétence de la Région ne fait dans ces conditions aucun doute.

.../...

B. Les habilitations consenties à l'Exécutif par l'article 5, § 2, du projet, n'excèdent-elles pas la limite des habilitations permises ?

En raison des conclusions auxquelles conduisent les observations formulées sous le A ci-dessus, cette deuxième question ne sera examinée qu'en ce qui concerne le 2°, le 4° et le 6° de l'article 5, § 2.

L'article 5, § 2, 2°, tend à habiliter l'Exécutif à "conclure des contrats avec des groupements sectoriels d'entreprises par lesquels les entreprises s'engagent à prendre dans un délai fixé des mesures déterminées". L'exposé des motifs indique que "l'hypothèse de mesures contractuelles est envisagée" et que "ceci fait suite aux dispositions européennes sur les chlorofluorocarbones, qui constituent un précédent en matière de réduction contractuelle de production".

Quel que soit l'objet précis des clauses contractuelles envisagées, le texte du projet fait surgir une difficulté : comment les entreprises pourraient-elles se trouver engagées par des contrats conclus avec des groupements d'entreprises ? Sauf à recourir au procédé du mandat, une entreprise, qu'elle soit de forme individuelle ou de forme sociétaire, ne peut, en principe, se trouver tenue que d'engagements qu'elle a elle-même acceptés, soit sous forme d'un engagement personnel du propriétaire de l'entreprise individuelle, soit sous forme d'un engagement pris au nom de l'entreprise constituée en société, par les organes légaux de la personne juridique créée par le pacte social.

Si l'Exécutif entend qu'une sorte de convention collective puisse, dans un secteur déterminé, être conclue entre la Région et toutes les entreprises du secteur, à l'intervention de certains représentants de ces entreprises, désignés selon une procédure particulière, par exemple, sur présentation d'une fédération patronale du secteur, des dispositions précises devraient figurer dans le décret lui-même. Il faudrait non seulement prévoir de quelle manière seraient mandatés les représentants des entreprises, mais aussi quelles entreprises pourraient être liées et dans quelles conditions. On pourrait ici s'inspirer des dispositions de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, notamment en ce qui concerne les personnes liées par les conventions à conclure (voy. article 19 et suivants de la loi du 5 décembre 1968).

Le texte du projet ne comporte aucune disposition de cet ordre et n'habilite pas l'Exécutif à en établir, de telle sorte que l'habilitation prévue à l'article 5, § 2, 2°, est dépourvue d'efficacité.

Le décret ne pourrait d'ailleurs habiliter l'Exécutif à mettre en place le système selon lequel des "groupements sectoriels" pourraient lier des "entreprises". Ce système qui instituerait une représentation forcée des personnes physiques et morales au sein d'organismes de négociation de conventions, porterait atteinte à la capacité juridique de ces personnes. Sa création ne peut entrer dans la compétence régionale que dans la mesure où elle se révèle nécessaire à l'exercice par la Région de ses compétences en matière de protection de l'environnement. Mais c'est aux Conseils régionaux, non aux Exécutifs régionaux que l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 a attribué le pouvoir de prendre de telles dispositions, sous forme de décrets. Un tel pouvoir ne saurait être subdélégué.

.../...

Par contre, le pouvoir de conclure des contrats, le système d'élaboration et de conclusion de ceux-ci une fois mis en place, revient normalement à l'Exécutif.

Il résulte de ces observations que l'article 5, § 2, 2°, devrait être revu.

Le 4° donne une très large habilitation à l'Exécutif "réglementer ou interdire la fabrication, l'emploi et la composition de produits causant, par leur fabrication ou leur emploi, l'apparition de déchets difficiles à éliminer ou présentant une menace particulière pour l'environnement".

Selon l'exposé des motifs, si "des mesures d'interdiction sont prévues", elles "ne seront utilisées que si les autres méthodes sont inadéquates". Cette précision n'apparaît cependant pas dans le texte. Si le Conseil régional entend que cette limitation du pouvoir de l'Exécutif, soit effective, il importe qu'elle soit prévue par le texte du décret.

Quoi qu'il en soit, même si les pouvoirs réglementaires dont l'attribution est prévue par l'article 5, § 2, 4°, sont considérables puisqu'ils vont jusqu'au pouvoir d'interdire des activités industrielles ou artisanales, ils ne paraissent pas excéder ce qui, pour d'autres aspects des activités économiques, a déjà été conféré plusieurs fois au Roi ou à un Exécutif régional (1).

.../...

(1) Voir l'avis du Conseil d'Etat du 19 mai 1982, L. 14.650/1, sur le décret du Vlaamse Raad concernant la gestion des déchets.

A fortiori, l'attribution d'un pouvoir réglementaire par l'article 5, § 2, 6°, en ce qui concerne l'emballage, l'étiquetage ou l'usage de récipients, ne doit susciter aucune objection.

Enfin, en ce qui concerne le 7°, il appartient à l'Exécutif, même sans habilitation, d'établir les règles selon lesquelles il accordera des subventions, si le décret n'a pas prévu de telles règles. Par conséquent, le 7° de l'article 5, § 2, serait superflu s'il ne comportait pas une indication qui vient, en réalité, limiter le pouvoir de l'Exécutif : le texte dispose que les subventions ne seront accordées que "pendant un délai limité". Il faut aussi déduire de ce même texte que les subventions seront calculées sur base des investissements nécessités par certaines adaptations techniques.

Article 6.

Le projet prévoit, en son paragraphe 1er, la création d'une redevance à laquelle seraient soumises les personnes mettant dans le commerce des catégories de produits qui, après leur utilisation, sont des déchets dont l'élimination est mise directement ou indirectement à charge des pouvoirs publics.

Le paragraphe 3 donne au Conseil régional le pouvoir de déterminer les catégories de produits ainsi que le taux des redevances.

Ce pouvoir n'est limité, aux termes du décret en projet, que par la règle selon laquelle le volume global des redevances ne peut excéder "l'estimation du coût d'élimination

incombant directement ou indirectement aux pouvoirs publics".

En se référant au volume global des redevances et, par conséquent, au coût global des frais d'élimination, le décret en projet pourrait permettre d'établir, pour une même catégorie de produits, des taux de redevance différents selon les personnes visées.

Une telle discrimination serait contraire au principe d'égalité devant les charges publiques et enlèverait, au surplus, son caractère de redevance à la somme perçue à charge d'une personne dans le cas où le coût de l'élimination serait sensiblement inférieur.

Il y a lieu d'observer, en outre, que l'attribution par le décret en projet au Conseil régional lui-même, des pouvoirs prévus au paragraphe 3, n'est que la manifestation d'une intention, puisqu'il sera toujours loisible au Conseil de modifier la disposition en projet lorsqu'il sera appelé à intervenir dans cette matière.

+

Au paragraphe 2, le projet prévoit que les eaux usées sont assimilées à des déchets pour l'application du paragraphe 1er, c'est-à-dire pour l'application d'une redevance.

Dans la mesure où les eaux usées sont déversées dans des eaux de surface, elles seront soumises, en vertu d'un décret sur le projet duquel le Conseil d'Etat a donné un avis le

.../...

28 novembre 1983, sous le n° L. 15.275/9, à un autre système de redevances, à l'occasion de l'octroi d'une autorisation de déversement.

Il faudrait donc ne viser au paragraphe 2 que les eaux usées qui ne sont pas déversées dans les eaux de surface, faute de quoi il serait porté atteinte au principe "non bis in idem".

Article 7.

Le paragraphe 1er accorde à l'Exécutif une habilitation dont le caractère imprécis, notamment par l'utilisation des termes "toute mesure utile", ne permet pas de déterminer dans quelle mesure cette habilitation est compatible avec les règles du droit public.

On doit s'interroger notamment sur la signification des pouvoirs envisagés en ce qui concerne la vente d'objets ou de matières recyclés ou récupérés (§ 1er, 1°) ou "la mise à disposition de pouvoirs publics" de tels objets ou matières (§ 1er, 3°). On peut se demander si ces pouvoirs permettront des interdictions de vente ou des "mises à disposition" à titre gratuit.

Article 9.

L'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose :

"Le décret règle la création et l'organisation d'établissements et d'entreprises dans le cadre des compétences attribuées aux Communautés et aux Régions.

.../...

Le décret peut leur accorder la personnalité juridique".

L'article 9 du décret en projet ne permet pas de déterminer si l'intention de l'Exécutif est de créer un établissement ou une entreprise conformément à l'article 9 de la loi spéciale.

Le paragraphe 1er devrait, dans ce cas, être rédigé dans d'autres termes puisqu'il ne s'agirait pas d'un simple agrément mais d'une création.

Par ailleurs, le recours à la forme d'une association sans but lucratif ne paraît pas conforme au but envisagé par l'article 9 de la loi spéciale. Une telle association suppose sa création par des personnes privées qui devraient notamment déterminer son objet social, alors que le décret en projet détermine celui-ci au paragraphe 2.

De plus, il convient de relever que le fait de réserver l'agrément à une seule bourse des déchets nouvellement créée, alors que, selon l'exposé des motifs, il existe déjà d'autres bourses, pourrait être en contradiction avec le principe de l'égalité des Belges devant la loi.

+

Le paragraphe 3 soumet au secret professionnel les membres du conseil d'administration et le personnel de direction et d'exécution de la bourse de déchets agréée, en ce qui concerne "les éléments qui leur sont désignés comme confidentiels par les détenteurs et acquéreurs de déchets".

.../...

Par ailleurs, l'article 55 du décret en projet érige en infraction punissable par les peines établies par l'article 458 du Code pénal la violation de ce secret.

L'exposé des motifs ne fournit aucun renseignement de nature à établir le caractère indispensable de cette mesure pour réaliser les buts poursuivis. Il paraît, au surplus, peu justifié que le détenteur ou l'acquéreur de déchets puissent conférer un caractère confidentiel à n'importe quel "élément" qu'ils désignent, alors même qu'il s'agirait de renseignements qui serviraient à l'accomplissement de la mission de la bourse des déchets.

Article 10.

L'expression "fonds de roulement" est inadéquate. Il semble bien que l'Exécutif vise par là une subvention non remboursable, destinée à permettre l'activité de la bourse des déchets pendant la première année de sa création.

Au 1°, il serait préférable de remplacer les termes "commissions et bénéfices" par le terme "rémunérations".

Si l'Exécutif entendait, au 2°, viser un emprunt public, son intention se heurterait aux dispositions de l'article 14 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui n'autorise la Région elle-même à émettre un tel emprunt que dans le cadre d'une programmation fixée par le Conseil des Ministres.

.../...

Il va de soi que la Région ne pourrait autoriser une association sans but lucratif à émettre un emprunt public, alors qu'elle ne pourrait en émettre elle-même que dans les conditions précisées à l'article 14 de la loi spéciale.

Article 11.

Les mots "l'administration", utilisés au paragraphe 1er, sont inadéquats. Il y aurait lieu de les remplacer par soit "l'Exécutif", soit "le fonctionnaire (ou les fonctionnaires) désigné(s) par l'Exécutif".

L'article prévoit l'élaboration d'un plan global d'élimination des déchets ou de plans d'élimination de déchets visant des catégories particulières de déchets. L'article 12 traite du contenu de ces plans et l'article 13 prévoit l'obligation pour les détenteurs et éliminateurs de déchets de communiquer certains renseignements utiles à l'élaboration de ces plans.

Aucune disposition du projet ne précise la force obligatoire de ces plans. On pourrait même penser, à première vue, que ces plans sont de simples programmes d'action sans aucune force obligatoire par eux-mêmes, puisque le paragraphe 3 de l'article 11 prévoit qu'après que le ou les plans ont été arrêtés, l'Exécutif doit prendre des mesures réglementaires, sans même que le manquement de l'Exécutif à cette obligation paraisse pouvoir être sanctionné, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus.

Pourtant, l'article 19, § 2, oblige l'autorité qui délivre une autorisation d'implantation ou d'exploitation d'un versage ou d'une installation de traitement, à tenir compte

du plan en ce qui concerne le lieu d'une telle implantation. L'article 56, par ailleurs, prévoit des peines d'emprisonnement et d'amende pour "quiconque commet une infraction aux articles 5, 7, 11, 17, § 2, 17, § 3, 19 à 21, 24 à 26, 34, § 2, et 43 et aux arrêtés d'exécution pris en vertu de ces articles". On voit mal comment pourrait se concevoir une violation de l'article 11 si ce n'est sous la forme d'une méconnaissance des plans établis en exécution dudit article (à moins que l'article 56 ne vise que les règlements prévus par le plan ou par les plans).

Si l'on se réfère au contenu des plans, tel qu'il résulte de l'article 12, on est amené à supposer que sous certains aspects, les plans auront une valeur réglementaire, par exemple en ce qui concerne "les prescriptions techniques générales d'élimination", les sites envisagés pour l'élimination (encore que le terme "envisagés" soit, à cet égard, ambigu), "les sites pour dépôts et versages", "les cas où (ceux-ci) peuvent être soumis à redevance".

L'exposé des motifs relatif à l'article 12 indique que "les plans devront être publiés au Moniteur belge". Encore que pareille obligation devrait être reprise dans le texte du décret si l'Exécutif veut vraiment se l'imposer, pareille publication ne peut apparemment se justifier qu'en raison du caractère obligatoire de certaines dispositions des plans.

Le même passage de l'exposé des motifs indique que les "raisons impérieuses" qui, en vertu de l'article 12, § 2, pourront seules autoriser le recours à certains types d'élimination tels que le "versage", devront figurer expressément au plan. S'il en est ainsi, cela signifie, encore une fois, que le plan a une certaine force obligatoire.

.../...

Si telle est bien l'intention de l'Exécutif, le projet devrait être complété par des dispositions précisant la force obligatoire des plans d'élimination des déchets et le moment où elle est acquise par les plans. L'Exécutif pourrait ici s'inspirer des dispositions de l'article 2 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qui prévoit notamment que "le Roi (aujourd'hui, l'Exécutif) confère force obligatoire aux plans régionaux, de secteur et communaux", que "les plans ont valeur réglementaire" et qu' "il ne peut y être dérogé que dans les cas et selon les formes prévus par la présente loi".

Article 12.

Le second alinéa du paragraphe 1er est inutile, étant donné qu'aux termes de l'article 11, § 3, c'est à l'Exécutif qu'il appartient d'arrêter les plans, et que l'énumération figurant au paragraphe 1er, alinéa 1er, n'est pas limitative.

Au paragraphe 2, il y aurait lieu de prévoir l'obligation, indiquée dans l'exposé des motifs, de mentionner dans les plans les raisons impérieuses pour lesquelles on recourrait à des types d'élimination autres que ceux préconisés dans ledit paragraphe 2.

.../...

Article 15.

L'article recourt à la notion d' "abandon". Le paragraphe 1er interdit l'abandon des déchets, crée une présomption selon laquelle tout bien meuble abandonné est "un bien dont le dernier détenteur a renoncé implicitement ou expressément à tout droit de garde ou de détention à son propre profit ou au profit de tiers", et habilite l'Exécutif à établir des "présomptions d'abandon". Le paragraphe 2 ajoute que, "si le bien se trouve sur une propriété privée, il ne peut y avoir abandon au sens de l'article 15 que lorsque ceux qui disposent d'un droit d'utilisation à un titre quelconque considèrent que le bien est un rebut".

L'exposé des motifs indique le but poursuivi par ces dispositions : offrir "une voie répressive pour combattre l'apparition des dépôts sauvages" et "le dépôt irrégulier de déchets sur des versages autorisés". Le texte du projet ne traduit pas ces intentions d'une manière adéquate.

Le paragraphe 1er, 1°, énonce de manière tout à fait générale : "Il est interdit d'abandonner un déchet".

Bien qu'au paragraphe 2 du même article, il soit question d' "abandon au sens du présent article", le terme paraît employé dans cet article du projet dans le sens qu'il a le plus communément en droit, plus particulièrement en droit civil. Le paragraphe 1er, 3°, en précisant que "l'abandon de succession n'est pas considéré comme abandon de déchets", se réfère à une autre notion de droit civil, l'abandon de succession, qui pourrait relever de ce que certains auteurs appellent

.../...

la théorie générale de l'abandon (1). On comprendrait d'ailleurs difficilement, si le mot "abandon" devait avoir dans le décret en projet, un sens particulier, que le terme n'ait pas été repris parmi ceux qui sont définis à l'article 4 et ne fasse l'objet d'aucun commentaire dans l'exposé des motifs, si ce n'est la simple remarque qu'il est nécessaire "d'instituer des présomptions d'abandon", ce qui en vertu de l'article 15, § 1er, 3°, sera fait par l'Exécutif. Les mots "au sens du présent article", au paragraphe 2, n'impliquent pas nécessairement que le mot "abandon" revêtirait à l'article 15 un sens spécial, sur lequel d'ailleurs aucune précision ne serait fournie, mais constituent apparemment une formule par laquelle l'Exécutif entend apporter une limitation à l'interdiction d'abandonner un déchet et limiter les effets de "l'abandon" de déchets, qui résulteraient de l'application de l'article 16.

.../...

(1) Les auteurs parlent généralement de l'abandon à propos de la propriété. G. MARTY et P. RAYNAUD évoquent cependant l' "application à l'usufruit de la théorie générale de l'abandon, du "déguerpissement", des titulaires de droits réels" (Droit civil, t. II, Sirey, Paris, 1965, n° 81, p. 106). H. DE PAGE et R. DEKKERS (Traité élémentaire de droit civil belge, t. V, 2ème éd., Bruxelles, Bruylant, 1975, p. 673) critiquent un passage d'AUBRY et RAU (t. II, § 170, note 7) citant comme exemple de biens "vacants et sans maître", "les biens dépendant de successions définitivement tombées en déshérence".

L'article 15, § 1er, 1°, paraît s'inspirer de l'article 2 de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques : "Est interdit l'abandon de déchets toxiques". Le Conseil d'Etat a constaté à propos de cette disposition : "La notion d'abandon est utilisée ici dans le sens que lui attribue l'article 552, 1°, du Code pénal" (1). Celui-ci punit d'une amende de un franc à dix francs : "1° Ceux qui auront jeté, exposé ou abandonné sur la voie publique des choses de nature à nuire par leur chute ou par des exhalaisons insalubres". Rien ne permet de croire que la notion d'abandon telle qu'elle doit être comprise à l'article 15 du projet, correspond à cette notion du Code pénal. Non seulement l'abandon, dans le présent projet, comme dans la loi du 22 juillet 1974, n'est pas uniquement un abandon sur la voie publique, mais encore il ne s'agit pas spécialement de choses de nature à nuire par leur chute ou par des exhalaisons nuisibles. Au surplus, le mot "abandonner" dans l'article 552, 1°, du Code pénal ne revêt pas un sens bien déterminé. J. NYPELS et J. SERVAIS observent, quant à ce mot "qui ne peut avoir ici que le sens de négliger", que "nous ne savons s'il permettra de réprimer quelque fait de négligence qui ne rentrerait pas déjà dans les mots exposer et jeter" (2). J. CONSTANT enseigne que "les mots "exposé" et "abandonné" doivent ... être pris dans un sens large et visent, par exemple,

.../...

(1) Chambre, 1973-1974, doc. n° 684/1, p. 11.

(2) Le Code pénal belge interprété, t. IV, Bruxelles, Bruylant, 1899, p. 372. Voy. aussi BELTJENS, Encyclopédie du droit criminel belge, I. Code pénal, p. 729.

le fait d'exposer des pots de fleurs sur un appui de fenêtre extérieur non garni de balustrades, si bien qu'en dernière analyse, le texte sanctionne "tout fait quelconque" atteignant le résultat prohibé, que le fait soit volontaire ou involontaire" (1).

On retiendra que, dans l'article 552, 1°, du Code pénal, le terme "abandonner" a un sens particulièrement large, assurément plus large qu'en droit civil. Les observations qui seront faites ci-dessous quant aux conséquences de l'utilisation du mot "abandon" s'il revêt ici le sens qu'il se voit attribuer en droit civil, vaudront donc a fortiori, s'il faut donner à ce terme un sens en rapport avec cette notion d'abandon de l'article 552, 1°, du Code pénal.

Pour les raisons qui ont déjà été indiquées, le terme "abandon" paraît cependant avoir, à l'article 15 du projet, le sens d' "abandon" en droit civil.

.../...

(1) Manuel de droit pénal, Liège, 1953, n° 1753, p. 590.

En droit civil, l'abandon est un acte juridique (1) par lequel le titulaire d'un droit réel, en particulier le propriétaire d'un bien, se débarrasse intentionnellement de ses droits sur un bien parce qu'il a la volonté de s'en défaire (2). L'abandon fait perdre la possession dans ses deux éléments, à la fois l'animus et le corpus : le propriétaire ne veut plus conserver sa qualité de propriétaire, telle est son intention, et il se dessaisit du bien, il en délaisse la détention matérielle (3). Les choses abandonnées ou *res derelictae*, "sont des objets mobiliers que leur propriétaire a volontairement abandonnés avec l'intention de les laisser acquérir par le premier venu" (4). L'abandon ne concerne que des objets mobiliers corporels, non des universalités de biens. Il ne peut s'appliquer aux immeubles : l'article 713 du Code civil, selon lequel "les biens qui n'ont pas de maître, appartiennent à l'Etat", ne vise en réalité que les immeubles, lesquels ne pouvant être "sans maître", ne peuvent être des "*res derelictae*" (5). On ne peut concevoir

.../...

- (1) H. DE PAGE et H. DEKKERS, op. cit., n° 757, e, p. 674.
- (2) A. KLUYSKENS, "Beginnelsen van Burgerlijk Recht", vijfde deel, "Zakenrecht", 3de druk, Standaard Boekhandel, Antwerpen, Brussel, Gent, Leuven, 1946, n° 99, d, p. 120.
- (3) MARTY et RAYNAUD, op. cit., n° 18, p. 26.
- (4) J. CARBONNIER, "Droit civil, 3. Les Biens", Presses Universitaires de France, Paris, 1966, n° 80, p. 278.
- (5) M. PLANIOL et G. RIPERT, "Traité pratique de droit civil français", t. III; "Les Biens", par M. PICARD, L.G.D.J., Paris, 1952. n°s 590 et suiv., pp. 602 et suiv.

H. DE PAGE et R. DEKKERS, op. cit., n° 10 et n° 11, pp. 14 et suiv.; A. KLUYSKENS, op. cit., n° 99.

l'abandon par une personne de l'universalité de ses biens (1). Lorsqu'il est question de succession abandonnée, c'est-à-dire s'il ne se présente aucun héritier ou légataire universel pour la recueillir, la succession "est réputée vacante", selon l'article 811 du Code civil : pendant un certain temps, les biens de la succession apparaîtront comme dépourvus de propriétaire, du moins de propriétaire nommément désigné, mais ils ne peuvent, comme les biens sans maître, faire l'objet d'une acquisition par occupation; l'article 813 du Code civil, en effet, prévoit la désignation d'un curateur, qui ne dispose pas de la propriété (2), mais qui est chargé d'administrer et de liquider la succession, le solde actif éventuel devant être versé à la Caisse des dépôts et consignations où tout héritier, fût-ce l'Etat en vertu de l'article 768 du Code civil, pourra, en justifiant de ses droits, se le faire délivrer.

La plupart des auteurs citent comme exemple classique d'abandon, les objets jetés aux poubelles et constatent que ce genre d'abandon permet aux chiffonniers de devenir propriétaires des objets qu'ils recueillent (3).

.../...

(1) M. PLANIOL et G. RIPERT, op. cit., n° 591, p. 602

(2) H. DE PAGE et R. DEKKERS, "Traité élémentaire de droit civil belge", t. IX, Bruxelles, Bruylant, 1946, n° 787, p. 568, et n° 1512, pp. 1116 et 1117.

(3) Voir notamment R. DEKKERS, op. cit., n° 722, p. 446, et n° 1070, p. 619.

Le projet, dont l'article 14 prévoit l'enlèvement des déchets ménagers, voire d'autres déchets par les services communaux, ne semble pas vouloir mettre fin à la pratique de l'abandon des ordures ménagères sur la voie publique. Si le mot "abandonner" devait revêtir, à l'article 15, § 1er, 1°, du projet, le sens qui est le sien en droit civil, cette pratique se trouverait pourtant interdite.

Au surplus, si les déchets doivent être définis comme les choses dont le détenteur, par conséquent éventuellement le propriétaire, se défait ou a l'obligation de se défaire, il s'ensuit nécessairement que l'existence même de déchets implique la possibilité de s'en défaire, c'est-à-dire de les abandonner.

On voit combien le texte est éloigné de l'intention exprimée dans l'exposé des motifs : "combattre l'apparition des dépôts sauvages" ou "le dépôt irrégulier de déchets sur des versages autorisés". La rédaction de l'article 15, § 1er, 1°, devrait donc être revue dans le sens d'une limitation à l'objectif restreint que cette disposition poursuit.

L'article 2 de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques a pu induire en erreur. L'interdiction d'abandonner limitée aux déchets "toxiques" peut se concevoir. Elle est au surplus accompagnée de dispositions prévoyant, dans certaines conditions, l'offre en vente, la vente, l'acquisition, la cession à titre onéreux ou à titre gratuit, le dépôt, etc ... des déchets toxiques.

L'article 15 du projet doit être rapproché de l'article 52 qui prévoit des sanctions pénales, d'une part, à l'égard, de "celui qui aura abandonné ses déchets ménagers dans un lieu privé ou public en dehors des emplacements réservés à cet effet par l'autorité administrative compétente" et, d'autre part, à

.../...

l'égard de "celui qui aura abandonné des déchets autres que ses déchets ménagers". L'article 52 paraît, par ailleurs, exclure toute incrimination pour "l'abandon de papiers sur la voie publique".

Ces dispositions répressives impliquent que l'abandon de déchets ménagers est, dans certaines conditions, parfaitement licite, puisqu'il s'effectue dans un "emplacement réservé à cet effet par l'autorité administrative compétente". La règle énoncée à l'article 15, § 1er, 1°, revêtirait donc un caractère trop absolu. L'exception qui semble être admise en ce qui concerne les "papiers" devrait aussi amener à aménager le principe rigide énoncé par le texte actuel du projet. Il appartiendra à l'Exécutif et au Conseil régional d'apprécier l'opportunité de laisser impuni l'abandon sur la voie publique de quantités plus ou moins importantes de papiers ayant le caractère de déchets, et de prévoir, en même temps, des peines plus ou moins rigoureuses pour l'abandon de tous autres déchets.

Enfin, on relèvera que l'article 15, § 2, du projet paraît avoir été perdu de vue lors de la rédaction de l'article 52, à moins qu'il faille comprendre celui-ci comme n'édicte aucune peine lorsque l'abandon de déchets a lieu, même en dehors des emplacements réservés à cet effet par l'autorité administrative compétente, sur une propriété privée, dont, par exemple, le propriétaire ou le locataire considèrent que les déchets abandonnés ne sont pas des rebuts.

La suite de l'article 15 paraît tellement liée au paragraphe 1er, 1°, qui doit être revu, qu'il paraît inévitable de modifier aussi les 2° et 3° du paragraphe 1er et le paragraphe 2. Dès lors, il paraît superflu d'analyser ces dispositions dans leur forme actuelle.

.../...

Le Conseil d'Etat croit cependant utile d'attirer l'attention de l'Exécutif sur le fait que la détention ou la possession précaire ne produit, par elle-même, aucun effet juridique et qu'en conséquence, un "détenteur" ne saurait, en cette seule qualité, renoncer à des droits ni implicitement, ni expressément "à son propre profit ou au profit d'un tiers" (article 15, § 1er, 2°, du projet). Il paraît, au surplus, exclu qu'une personne qui n'aurait pas la qualité de mandataire, puisse renoncer à des droits dont un tiers est le titulaire (même disposition).

L'Exécutif ne saurait pas non plus être habilité à établir des "présomptions d'abandon, valant jusqu'à preuve du contraire" (article 15, § 1er, 3°). Il appartient à la loi ou au décret d'établir éventuellement de telles présomptions. Il en est d'autant plus ainsi que l'article 15 doit être mis en rapport avec l'article 52 qui prévoit des sanctions pénales à l'égard de ceux qui abandonnent des déchets. En matière pénale, la présomption d'innocence du prévenu et les dispositions des articles 154 à 156 et 189 du Code d'instruction criminelle font obstacle à l'établissement d'un système de présomptions par un règlement d'un Exécutif régional.

+

L'article 15, § 2, dans sa forme actuelle, n'est pas exempt d'ambiguïté. L'expression "ceux qui disposent d'un droit d'utilisation à un titre quelconque", notamment, n'est pas claire car il n'est pas précisé s'il s'agit de l'utilisation du bien abandonné ou de l'utilisation de la propriété privée sur laquelle le bien se trouve. Les termes "propriété privée" peuvent, par ailleurs, se comprendre comme visant exclusivement les propriétés des personnes privées. Un doute peut cependant s'élever en ce

.../...

qui concerne le domaine privé des personnes publiques. D'autres difficultés d'interprétation pourraient encore surgir dans des hypothèses comme celle d'une propriété privée affectée d'une servitude de passage.

Par ailleurs, l'article 15, § 2, tente de préciser la notion d' "abandon" en y introduisant un élément tout à fait subjectif. Dans certains cas, un bien ne sera abandonné que "lorsque ceux qui disposent d'un droit d'utilisation à un titre quelconque considèrent que le bien est un rebut". Il est évidemment exclu de faire dépendre le régime juridique d'un bien de l'opinion que peut avoir une personne qui n'est pas nécessairement le propriétaire ou le possesseur de ce bien. Comment savoir, d'ailleurs, si telle personne considère le bien comme un rebut ou non ? Faudra-t-il s'en remettre à ce qu'elle-même en dira ? Et pourra-t-elle alors, selon les circonstances, varier dans ses déclarations quant au caractère du bien en question ? Ne faut-il pas prévoir, en effet, qu'elle puisse, dans un premier temps, considérer que le bien n'est pas un rebut et, plus tard, considérer qu'il en est effectivement un ou qu'il l'est devenu ... On ajoutera qu'il pourrait arriver que plusieurs personnes "disposent d'un droit d'utilisation à un titre quelconque", en cas de copropriété ou en cas de pluralité de locataires, par exemple, et que l'une de ces personnes considère que le bien est un rebut tandis que d'autres seront d'une opinion contraire. On aperçoit quelle insécurité juridique engendrerait fatalement le critère que l'article 15, § 2, utilise pour exclure certains biens des biens ayant fait l'objet d'un "abandon".

.../...

Article 16.

L'article recourt aussi à la notion d'abandon. Sur ce point, les observations formulées sur l'article 15 devraient entraîner, ici aussi, la révision du texte du projet. On peut toutefois se demander si la notion d'abandon est encore ici celle du droit civil, notamment au paragraphe 3.

Le paragraphe 1er, dernière phrase, dispose : "L'autorité concernée avance les frais de l'élimination et est tenue de les récupérer à charge des auteurs des abandons". Cette phrase exprime une obligation dans le chef de "l'autorité concernée". Il va de soi que toute personne publique qui, soit en vertu d'autres dispositions, soit en vertu du décret en projet, a le droit d'obtenir le remboursement de frais qu'elle a exposés, a aussi l'obligation d'exiger ce remboursement. Les autorités et les fonctionnaires qui ont la compétence de prendre les mesures nécessaires pour amener les tiers à s'acquitter de leur dette, engageraient leur responsabilité s'ils négligeaient de faire rentrer les sommes dues dans le patrimoine de la personne publique.

Mais la dernière phrase du paragraphe 1er n'a-t-elle pas plutôt pour objet d'affirmer le droit dont dispose "l'autorité concernée" d'obtenir le remboursement de ses frais ? Dans ce cas, la disposition devrait être rédigée de manière à faire apparaître l'étendue exacte de ce droit. A cet égard, la question qui risque de se poser en cas de litige, est celle de l'évaluation des frais à rembourser. Il conviendrait éventuellement de prévoir que l'Exécutif déterminera "les modalités de fixation et de récupération des frais de l'élimination des déchets", sur le modèle de ce que dispose l'article 85 de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976-1977 en ce qui concerne les frais occasionnés dans certaines circonstances aux services d'incendie et aux services de la protection civile.

Le paragraphe 3 dépasse manifestement la compétence de la Région. Il n'appartient pas au Conseil régional et, encore moins, à l'Exécutif régional de protéger les droits du propriétaire (le mot "légitime" est évidemment superflu) de l'objet abandonné. Si le terme "abandonné" revêt ici aussi le sens qui a été précisé à propos de l'article 15, c'est-à-dire son sens habituel en droit civil, l'objet ne peut être "abandonné" que si ceux qui avaient des droits sur ce bien, y ont renoncé. Dans ce cas, il n'existe plus de "droits du propriétaire".

Si le terme "abandonné" revêtait ici un sens différent et si, de manière plus générale, l'article 16 avait pour but de permettre à la commune ou à la Région wallonne de disposer de déchets qui ont été délaissés par leur détenteur, tout le paragraphe 3 excéderait les compétences de la Région. La définition du droit de propriété appartient à la compétence du législateur national. Sans doute des dispositions prises par les conseils des régions et des communautés peuvent, dans les limites de leurs compétences respectives, y apporter des limitations. Mais si le bien, qualifié de déchet par le seul fait que son dernier détenteur a entendu s'en défaire, est la propriété d'une autre personne que le détenteur, ce propriétaire ne peut être privé des droits que lui confèrent les articles 2279 et suivants du Code civil. Si un voleur, par exemple, se défait d'un objet volé en le déposant dans une poubelle, la commune qui enlèverait le contenu de celle-ci ne pourrait contester les droits du propriétaire volé de revendiquer son bien si celui-ci se trouve en possession de la commune. Bien entendu, si l'objet volé, perdu parmi les ordures ménagères, n'a pas été aperçu par les services chargés de l'enlèvement des

.../...

immondiées et qu'il ait été éliminé avec celles-ci, la commune ne sera pas en possession de cet objet et ne sera donc pas tenue à restitution. Les règles du droit commun, c'est-à-dire du droit civil, paraissent ici devoir s'appliquer, sans qu'il y ait place pour une compétence de la Région, même au titre des "pouvoirs implicites" prévus à l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

Article 17.

Etant donné que, sauf disposition expresse, les règles du décret en projet sont obligatoires, il est inutile de rappeler ce principe.

Le paragraphe 1er est donc superflu et doit, dès lors, être omis.

+

Le paragraphe 2 se présente comme une disposition qui décrit la destination que les déchets peuvent recevoir.

En réalité, si l'on se réfère à l'exposé des motifs, l'intention des auteurs du projet est de lui donner une véritable portée normative. Elle tendrait à limiter à trois les solutions entre lesquelles l'auteur du processus qui engendre les reliquats a le choix pour l'élimination de ceux-ci.

La rédaction de cette disposition devrait être remaniée afin de mieux traduire cette intention.

.../...

La disposition paraît, d'autre part, négliger l'hypothèse qui pourrait se présenter dans la pratique et dans laquelle l'auteur du processus qui engendre les reliquats serait dans l'impossibilité de recourir à aucune des trois solutions envisagées.

Comme le Conseil d'Etat l'a rappelé dans son avis du 14 avril 1983 (L. 15.313/8) sur le projet de loi concernant l'importation, l'exportation et le transit des déchets (1), la réglementation de l'importation, de l'exportation et du transit des déchets est une matière qui ne peut être réglée que par la loi et qui dépasse la compétence des Régions, celle-ci n'ayant pour objet que "l'enlèvement et le traitement des déchets" (article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

Article 19.

Rien n'interdit à la Région de prévoir un système d'autorisations portant sur les matières qui relèvent de sa compétence. Ces autorisations ne dispensent pas de solliciter les autorisations prescrites par le Règlement général pour la protection du travail.

Selon la deuxième phrase du paragraphe 2 : "L'autorisation ne peut être accordée ou renouvelée que pour les endroits prévus par les plans visés au chapitre III". Cette disposition ne peut se comprendre que si les plans ont force obligatoire et valeur de règlements. Dans ce cas, ainsi qu'on l'a vu, c'est à l'article 11 que la disposition conférant aux plans un tel caractère trouverait sa place. Si cette suggestion est retenue, la deuxième phrase du paragraphe 2 de l'article 19 est inutile.

.../...

(1) Sénat 1982-1983, doc. n° 552/1.

Voir aussi les avis du Conseil d'Etat cités dans l'avis L. 15.313.

Selon la troisième phrase du paragraphe 2 de l'article 19, "l'autorisation ou le renouvellement d'autorisation peut être refusé pour l'exploitation d'un versage de déchets, lorsque les déchets doivent être traités en application des plans par une installation de traitement relevant notamment d'une association de communes". Cette disposition paraît impliquer que, dans tout autre cas, l'autorisation ou le renouvellement d'autorisation doit être accordé. Il semble au contraire que, comme en matière d'autorisation des établissements dangereux, insalubres et incommodes, l'autorité administrative qui doit se prononcer sur la conciliation d'intérêts divers, le respect de la santé de l'homme et de l'environnement, d'une part (voy. article 18), la nécessité d'éliminer et de traiter les déchets et le développement des activités industrielles d'autre part, dispose d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne l'octroi ou le refus des autorisations et des renouvellements d'autorisation prévus par le décret en projet. Dès lors, il paraît superflu de prévoir que dans tel cas déterminé, notamment dans celui déterminé par la troisième phrase de l'article 19, § 2, du projet, que l'autorisation ou son renouvellement peuvent être refusés. Cette disposition serait de nature à mettre en doute le pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative compétente dans les autres cas.

+

Le paragraphe 6 devrait faire l'objet d'une disposition distincte, à insérer dans un chapitre X nouveau : "Dispositions transitoires".

La même observation vaut pour l'article 21, § 6, et l'article 66 du décret en projet.

+

En ce qui concerne le paragraphe 7, il y a lieu d'observer qu'en matière d'importation de déchets, l'Exécutif ne pourrait pas empiéter sur la compétence de l'Etat.

Article 20.

L'article contient diverses dispositions relatives à la production, au dépôt et au versage de déchets toxiques et dangereux.

La question se pose de savoir si cette matière relève de la compétence de la Région.

L'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi spéciale de réformes institutionnelles, a expressément envisagé "la compétence en matière de dépôt de déchets toxiques". Ce passage de l'exposé des motifs se termine par la conclusion suivante :

"On peut donc conclure en affirmant que l'article 6, § 1er, II, 4°, (1) autorise à réglementer le dépôt de déchets toxiques dans la mesure où celui-ci est inséparablement lié à l'enlèvement ou au traitement de ces déchets, mais que cette compétence n'épuise pas tous les aspects du dépôt de déchets toxiques qui, précisément à cause des dangers liés à la toxicité, continue à relever pour le surplus du niveau national dont les pouvoirs peuvent cependant être circonscrits par d'autres dispositions du présent projet et, notamment, l'article 6, § 1er, II, 1°, IV, 2°" (2).

.../...

(1) Dans le projet de loi déposé par le Gouvernement, l'article 6, § 1er, II (En ce qui concerne l'environnement), 4°, s'énonçait : "L'enlèvement et le traitement des déchets". Il est devenu, dans la loi du 8 août 1980, l'article 6, § 1er, II, 2°.

(2) Sénat, 1979-1980, doc.n° 434/1, pp. 18 et 19.

A la Commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles du Sénat, l'article 6, § 1er, II, 4°, du projet du Gouvernement fit l'objet d'échanges de vues dont il convient de retenir tout d'abord le passage suivant :

"Le Ministre des Réformes institutionnelles (F) répond que :

-

- le 4° ne peut se comprendre qu'en relation avec le 1°, c'est-à-dire que dans les matières en question, le pouvoir national peut édicter des normes générales;
- en ce qui concerne le problème de l'enlèvement et du traitement des déchets radioactifs, il serait normal que des normes nationales soient édictées et soient valables pour l'ensemble du pays : elles peuvent l'être en fonction du 1°" (1).

Il convient de relever ensuite que deux amendements ont été déposés tendant tous deux à modifier la rédaction du texte du Gouvernement.

Selon le premier de ces amendements, le 4° serait devenu :

"4° L'enlèvement et le traitement des déchets, à l'exception des déchets radioactifs et sans préjudice des normes nationales en ce qui concerne le dépôt des déchets toxiques".

Le Ministre des Réformes institutionnelles (F) s'est déclaré "d'accord avec l'objectif poursuivi par l'amendement à une nuance près, c'est qu'en vertu du 1° la région pourrait éventuellement édicter des normes plus sévères en la matière" (2).

.../...

(1) Sénat, 1979-1980, doc. n° 434/2, p. 162

(2) Ibidem, p. 163. Le 1° du texte du Gouvernement correspondait exactement au 1° actuel de l'article 6, § 1er, II : "1° La protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles".

Le second amendement, tendant à compléter le 4° par les mots "en ce compris les déchets toxiques", était justifié comme suit :

"Il est nécessaire dans un but de cohérence administrative et technique ainsi que pour une plus grande sécurité que l'ensemble des matières relatives au traitement des déchets soit transféré aux régions. Le morcellement de la compétence en matière de déchets toxiques ne peut qu'entraîner un morcellement de la responsabilité, un retard dans le traitement et des coûts élevés".

Selon le rapport de la Commission, "à la suite de précédentes déclarations du Gouvernement, l'amendement (a été) retiré" (1). Aussitôt après, la Commission a approuvé à l'unanimité le texte du projet sans y apporter aucun changement.

Le rapport de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles de la Chambre indique qu'un membre a demandé "ce qu'il en est en ce qui concerne les déchets radioactifs dans le cadre de l'enlèvement et de la transformation (2) des déchets", observant que la disposition de l'article 6 relative aux déchets était "en contradiction avec un point du VII relatif au cycle du combustible nucléaire incluant le stockage des déchets radioactifs" (3).

Le Ministre des Réformes institutionnelles a répondu "qu'en matière de protection de l'environnement il y a la norme européenne, la norme nationale et la norme régionale qui se complètent, par étage. A propos des déchets radioactifs, a poursuivi

.../...

(1) Sénat, 1979-1980, doc n° 434/2, p. 163.

(2) Le texte français du rapport est ici cité littéralement. Mais il semble que le mot "transformation" devrait être remplacé par "traitement" puisque l'équivalent dans le texte néerlandais du rapport, est "verwerking".

(3) Chambre, 1979-1980, doc n° 627/10, p. 83.

le Ministre, la Région ne pourra adopter que des normes supplé-
tives pour compléter les mesures d'ordre national" (1).

Un membre de la Commission a soulevé la question de
savoir qui déterminerait "quelles sont les normes nationales"
et a affirmé : "Ce que le Ministre a dit à propos des déchets
radioactifs est en contradiction avec le texte du projet" (2).

Il convient de reproduire la suite de cette partie du
rapport :

"A la question d'un membre de savoir si les Régions
ont un droit d'initiative sans passer par l'Etat central,
le Ministre répond par la négative.

Le même membre déclare avoir compris que les problèmes
de l'environnement, notamment en ce qui concerne les déchets
radioactifs, sont de la compétence régionale.

Le Ministre rectifie ce point de vue : le problème est
national, mais les Régions peuvent aller au-delà des normes
nationales" (3).

A propos des déchets radioactifs, il convient de
rappeler la disposition de l'article 6, § 1er, VII ("En ce qui
concerne la politique de l'énergie"), alinéa 2, c, d'où il
résulte que "les Régions ne sont pas compétentes pour ... le
cycle du combustible nucléaire". Ce "cycle" paraît comporter
nécessairement le traitement ou le retraitement des déchets radio-
actifs. On notera, sur ce point, que le Ministre des Réformes

.../...

(1) Chambre, 1979-1980, doc n° 627/10, p. 83.

(2) Chambre, 1979-1980, doc n° 627/10, p. 84.

(3) Ibidem.

institutionnelles (F) s'est opposé à un amendement tendant à la suppression du littéra c et qui était justifié par la considération que les Régions devraient avoir la possibilité d'arrêter leurs propres mesures "en ce qui concerne certains aspects du cycle du combustible nucléaire". Le Ministre a fait valoir que "le cycle du combustible nucléaire doit, selon le Gouvernement, rester de compétence nationale". L'amendement a été rejeté à une très large majorité (18 voix contre 1) (1).

A la Commission de la Chambre, il a été expressément demandé "si les régions sont compétentes pour traiter les déchets radioactifs". Sur ce, le Ministre des Affaires économiques a "fait observer qu'une régionalisation intégrale de la politique de l'énergie n'est pas possible, étant donné que cette politique revêt divers aspects qui ne résisteraient pas à une différenciation régionale par trop poussée (p. ex. traitement et stockage des déchets, etc.)" (2).

Il résulte des travaux parlementaires qui ont été repris ci-dessus que la compétence des Régions en matière d'enlèvement et de traitement des immondices, bien qu'elle leur soit attribuée sans qu'aucune réserve soit expressément prévue à l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, connaît certaines limitations ou exceptions.

L'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, c, a pour conséquence que le législateur national demeure compétent en ce qui concerne les déchets radioactifs. Le "cycle nucléaire" tout entier échappe à la compétence des Régions.

.../...

(1) Sénat, 1979-1980, doc n° 434/2, p. 193.

(2) Chambre, 1979-1980, doc n° 627/10, p. 97.

La compétence des Régions se trouve aussi limitée en ce qui concerne les déchets toxiques; ici, toutefois, les Conseils régionaux peuvent établir des normes plus sévères que les normes légales. Les déchets toxiques sont, en vertu de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques, des produits ou des sous-produits, des résidus et des déchets "qui peuvent présenter un danger d'intoxication pour les êtres vivants ou la nature" (article 1er). La matière intéresse donc nécessairement la santé publique et la protection du travail, matières demeurées nationales. Les effets des déchets toxiques sur la nature - indépendamment des êtres vivants - intéressent par ailleurs la matière de la protection de l'environnement, matière dans laquelle, on l'a vu, le législateur régional est compétent, mais ne peut intervenir que "dans le respect des normes légales générales et sectorielles". On comprend ainsi que l'exposé des motifs fasse état, à propos des déchets toxiques, de la protection de l'environnement et des dangers liés à la toxicité et que, dans les rapports de chacune des commissions de révision de la Constitution et des réformes institutionnelles, il ait été fait allusion aux "normes générales". La compétence du législateur national est certaine, la compétence de la Région est présentée même comme secondaire par rapport à celle-ci (1).

+

L'exposé des motifs du projet de décret indique que "l'article 20 n'a qu'une portée transitoire". Comment faut-il comprendre cette indication ?

.../...

(1) On rappellera en ce sens le passage du rapport de la Chambre selon laquelle les Régions n'ont pas "un droit d'initiative sans passer par l'Etat central" (cité ci-dessus).

Il convient de mettre l'article 20 en relation avec l'article 68 du projet qui prévoit l'abrogation de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques.

La loi du 22 juillet 1974 subordonne à autorisation notamment "l'élimination des déchets toxiques" (article 3). L'exposé des motifs du projet de décret déclare, à propos de l'article 20, § 2, qu' "est assimilé à l'autorisation de versage ... le permis d'éliminer accordé en vertu de la loi du 22 juillet 1974".

Le projet de décret suppose donc qu'il existe, au moins sous le couvert d'autorisations d'éliminer les déchets toxiques délivrées en vertu de la législation actuellement en vigueur, des sites où le dépôt ou le versage de déchets toxiques et dangereux a été effectué, voire l'est encore. Selon le paragraphe 2 de l'article 20 du projet, ces sites ou bien devront disparaître - les déchets qui s'y trouvent étant livrés à un établissement ou à une entreprise autorisés en vertu du décret - ou bien devront avoir fait l'objet eux-mêmes de l'octroi d'une autorisation conformément aux règles établies par le décret. C'est en ce sens que l'article 20 apparaît comme une disposition transitoire : il tend à substituer un régime d'autorisation nouveau à celui qui résulte de la loi du 22 juillet 1974.

La conclusion à laquelle a conduit l'analyse des travaux préparatoires de la loi spéciale de réformes institutionnelles, à savoir que le législateur national est demeuré compétent pour établir des normes générales en matière de déchets toxiques, entraîne par voie de conséquence que la législation existante, à savoir la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques, ne peut être abrogée, au moins dans la mesure où elle contient des normes générales ou sectorielles. De ce point de vue, le régime d'interdiction de l'abandon des déchets toxiques (article 2), le

.../...

régime d'interdiction, sauf autorisation, de l'offre en vente et de la vente, de l'acquisition, de la cession, de la détention, du dépôt, de la transformation, de la destruction, de la neutralisation et de l'élimination des déchets toxiques (article 3), la réglementation du transport, de l'importation, de l'exportation et du transit des déchets toxiques (article 4) sont faits de normes générales dont la modification ou l'abrogation sont demeurées de la compétence nationale.

Le Conseil régional, qui ne peut abroger les régimes ainsi mis en place par la loi du 22 juillet 1974 et y substituer des régimes nouveaux, ne saurait davantage édicter des dispositions transitoires assurant le passage d'un système à l'autre.

Il en résulte que l'article 20 - comme l'article 68 - doit être omis, en raison de l'excès de compétence qu'il comporte.

Article 21.

La disposition en projet ne précise pas quelle est la personne publique qui est chargée de procéder éventuellement à la remise en état, visée aux paragraphes 2, 4 et 5, ni quelle est la personne publique au profit de laquelle le cautionnement est constitué. Si la disposition finale du paragraphe 5 donne à penser que c'est la Région, on peut se demander pourquoi le montant du cautionnement est fixé par l'autorité qui accorde l'autorisation, laquelle sera dans certains cas, sinon dans la plupart des cas, la députation permanente.

.../...

L'indication précise de la personne publique en question est d'autant plus nécessaire qu'aux termes de l'article 11 de l'arrêté royal n° 150 du 18 mars 1935 coordonnant les lois relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse des dépôts et consignations, celle-ci "organise la restitution des sommes ou valeurs consignées dès que les pièces requises par les lois et règlements sur la matière lui ont été fournies et qu'elle en a reconnu la validité".

Les termes "agent compétent" et "fonctionnaire chargé de la surveillance", figurant respectivement au paragraphe 2, alinéa 4, et au paragraphe 5, alinéa 1er, devraient également être précisés.

Le paragraphe 6, qui est une disposition transitoire, doit être groupée avec les dispositions de même nature, comme il a été observé ci-avant.

.../...

Article 22.

Le paragraphe 1er de l'article 22 du projet prévoit que l'exploitant d'un versage de déchet sera tenu de verser à la Région une "redevance de versage" si le versage n'est pas prévu par les plans relatifs à l'élimination des déchets ou si le versage, étant prévu par un tel plan, celui-ci indique que ce versage sera soumis à une redevance.

Le paragraphe 2 précise que le montant de la redevance sera "calculé de manière à ce que le coût de revient du versage soit rendu au moins équivalent au coût de revient de procédés d'élimination avec récupération de matière et d'énergie".

Il convient d'analyser tout d'abord la nature exacte du prélèvement en numéraire prévu sous la qualification de "redevance de versage".

Selon l'article 113 de la Constitution, ce n'est que dans "les cas formellement exceptés par ... le décret" qu'une région peut exiger des citoyens une "rétribution" à un autre titre qu'au titre d'impôt au profit de la Région. La "redevance", au sens propre du terme, constitue l'une de ces exceptions. Elle est une rétribution perçue en rémunération d'un service rendu par l'administration. Elle doit donc se trouver en relation avec une prestation fournie à celui qui est tenu de la payer. En l'occurrence, on n'aperçoit pas quelle pourrait être cette prestation, ni a fortiori le lien qui existerait entre une telle prestation et le montant de la redevance.

.../...

La redevance serait-elle une pénalité destinée à sanctionner un certain comportement ? Sans doute la redevance est-elle établie, selon l'exposé des motifs, afin de décourager la poursuite d'une activité "qui ne s'indique pas", compte tenu des prévisions du plan d'élimination des déchets. Mais elle sera aussi perçue dans le cas où le plan prévoit le versage, lequel peut avoir fait, en vertu de l'article 19 du projet, l'objet d'une autorisation par la députation permanente. Il n'est pas possible d'admettre qu'une activité expressément autorisée par l'autorité compétente puisse être frappée d'une pénalité, alors même qu'elle serait exercée conformément aux conditions auxquelles l'autorisation a été délivrée.

La redevance de versage ne paraît donc pas pouvoir être autre chose qu'un impôt. A défaut de lui avoir expressément attribué une autre nature, compatible avec les dispositions qui l'établissent et avec l'économie générale du décret, celui-ci confère à cette rétribution inexactement qualifiée de redevance, le caractère d'une taxe destinée à financer certaines dépenses du budget régional (voy. articles 29 et 30 du projet).

La première phrase du paragraphe 2 de l'article 22 du projet prévoit que "le Conseil régional fixe le taux de la redevance dans le budget régional". Le budget est un acte de prévision des recettes et des dépenses; il est aussi un acte d'autorisation qui permet la perception des recettes escomptées et l'ordonnancement des dépenses prévues. Mais il n'est pas une loi au sens matériel, du point

.../...

de vue de son contenu, c'est-à-dire qu'il n'est pas une norme, une règle de droit susceptible de s'appliquer, dans un nombre indéterminé de cas, à des situations définies en termes généraux. Or, fixer le taux d'un impôt, qui devra être payé fût-ce une seule fois, par une catégorie déterminée de contribuables, c'est, en ce sens, établir une norme. L'insertion d'une règle de droit dans un budget s'appelle, dans la pratique budgétaire, un "cavalier budgétaire". Ce procédé est très généralement condamné par la doctrine et par la jurisprudence (1).

Au surplus, cette première phrase du paragraphe 2 est inutile. Il n'appartient évidemment pas au Conseil régional de s'attribuer à lui-même un pouvoir, notamment celui de fixer le taux d'une redevance. L'article 110, § 2, de la Constitution prévoit que les impôts au profit de la Région sont établis par décret. Cette disposition constitutionnelle suffit, sous réserve de ce que prévoit, par ailleurs, la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, et elle ne doit pas être répétée ici sous une autre forme.

Mais l'établissement d'un impôt par un décret implique que celui-ci en détermine non seulement le taux, mais aussi la base imposable, c'est-à-dire la base à laquelle ce taux pourra être appliqué. A cet égard, le texte paraît comporter une lacune. Il va de soi que l'habilitation donnée à l'Exécutif, à l'alinéa 3 du paragraphe 2, de fixer "les règles d'application et de perception" de la redevance, ne pourrait être interprétée

----- .../...
(1) Ph. QUERTAINMONT, "Les "cavaliers budgétaires" en droit constitutionnel et financier belge", R.J.D.A., 1974, pp. 125 à 140 et les références citées.

comme donnant à l'Exécutif le pouvoir de fixer la base imposable; il s'agit là, en effet, d'un "propre" du décret : l'article 110, alinéa 2, de la Constitution, auquel il a déjà été fait référence, réserve au décret le pouvoir de fixer les éléments essentiels de la détermination des impôts, tels que la base imposable et les taux.

La deuxième phrase du paragraphe 2 énonce le principe suivant lequel le montant de la redevance "est calculé de manière à ce que le coût de revient du versage soit rendu au moins équivalent au coût de revient de procédés d'élimination avec récupération de matière et d'énergie". Outre que l'on peut se demander dans quelle mesure le décret en projet peut lier, pour l'avenir, le Conseil régional, qui a, en tout cas, le pouvoir de modifier ultérieurement les règles qu'il a établies, le principe ainsi fixé, qui se borne à définir le taux minimum de la redevance, est manifestement incomplet en ce qu'il ne fixe pas de limite supérieure sous laquelle ce taux devrait demeurer, de telle sorte que l'impôt demeure très largement indéterminé et que la charge qu'il peut représenter pour le contribuable, aspect essentiel, du point de vue du principe du consentement à l'impôt, ne saurait être appréciée.

Enfin, l'objectif même qui est poursuivi par la "redevance de versage", c'est-à-dire une "égalisation des prix de revient" des différents procédés d'élimination des déchets, conduit à penser, bien que le décret ne précise rien à cet égard, que la base imposable pourrait se confondre avec le revenu produit par l'immeuble servant au versage, soit avec le profit réalisé par l'entreprise qui exploite le versage. Pareil impôt serait alors incompatible

.../...

avec le système de ristournes sur les impôts de l'Etat et avec la fiscalité propre prévus par la loi ordinaire de réformes institutionnelles (articles 9 et suivants).

En conclusion, l'article 22 devrait être entièrement revu et complété.

Article 23.

La disposition devrait préciser l'autorité auprès de laquelle le recours peut être introduit.

D'après le paragraphe 1er, alinéa 2, les recours pris contre les décisions de suspension ou de retrait ne sont pas suspensifs en ce qui concerne les autorisations d'exploiter des dépôts et versages. L'exposé des motifs n'indique pas pourquoi, dans ce cas, le recours n'est pas suspensif tandis qu'il le serait dans d'autres cas tombant sous l'application du décret en projet.

Article 24.

Sous le 1°, il est prévu que l'Exécutif pourra "réglementer la manière selon laquelle il est permis d'effectuer l'élimination" des déchets. Ce pouvoir de réglementer comprend celui de "définir les cas où les déchets non ménagers peuvent être traités simultanément avec des déchets ménagers". Si l'Exécutif juge nécessaire de maintenir néanmoins ce deuxième membre de phrase, il serait préférable de l'unir au premier par le mot "notamment" et de remplacer le point virgule par une simple virgule.

.../...

Au 2°, il paraît superflu d'écrire "sans préjudice de l'application des articles 19 à 21". Il va de soi que chacun des articles du projet énonce des règles qui doivent se combiner avec celles des autres dispositions du même projet.

Au 3°, il est prévu en faveur de l'Exécutif un pouvoir de contrôle à l'égard des "personnes, entreprises ou services publics". Les obligations juridiques qui pourront être imposées par l'Exécutif pèseront nécessairement sur des personnes juridiques. Une entreprise ne pourra s'y trouver soumise qu'en tant qu'elle constitue une personne morale. Un service public ne pourra être tenu qu'en tant qu'il appartient à une personne publique. Les mots "entreprises ou services publics" devraient, en conséquence, être omis. L'exposé des motifs pourrait indiquer, si cela paraît utile, quelles pourront être les personnes soumises au système de contrôle que l'Exécutif pourra créer, en vertu du 3°, et préciser que ce seront tant des personnes privées que des personnes publiques.

La formule "toute autre forme de contrôle" paraît extrêmement large. Elle semble autoriser toute immixtion dans la gestion des entreprises qui s'occupent de l'élimination de déchets. Parmi les dispositions des directives européennes qui sont citées dans l'exposé des motifs en relation avec l'article 24, 3°, seul l'article 12 de la directive 75/439/CEE du 16 juin 1975 concernant l'élimination des huiles usagées fait allusion à un système de contrôle (1).

----- .../...
(1) Cet article 12 dispose : "Les entreprises visées à l'article 6 sont contrôlées périodiquement par l'administration compétente, notamment en ce qui concerne le respect des conditions d'autorisation".

Il oblige les Etats destinataires de la directive à établir un contrôle périodique des entreprises qui éliminent des huiles usagées et dont la création est, pour cette raison, subordonnée à la délivrance d'une autorisation, et précise que le contrôle portera "notamment" sur le "respect des conditions d'autorisation". Il conviendrait, à l'article 24, 3°, du projet, de préciser ce qui pourra faire l'objet des "autres formes de contrôle".

Au 4°, il est inutile de préciser que les personnes auxquelles les obligations prévues par cette disposition pourront être imposées, sont "physiques ou morales". Ces mots sont également superflus au 5°.

Au même 4°, la notion d'"entreprises ou administrations spécialisées" paraît assez floue. L'intention n'est-elle pas d'imposer, dans certains cas, le recours à des entreprises ou à des administrations désignées ou spécialement autorisées pour l'élimination de certaines catégories de déchets ? Dans ce cas, cette intention devrait être traduite par le texte.

Le 5° tend à habiliter l'Exécutif à imposer diverses obligations aux personnes qui éliminent des déchets. La plupart de ces obligations ne se prêtent guère à un système qui les ferait naître par la volonté unilatérale de l'Exécutif. Ainsi, la constitution d'un capital minimum - qui ne paraît d'ailleurs avoir de sens que pour les personnes morales et non pour les personnes physiques

.../...

qui sont pourtant aussi visées - suppose un accord de volontés entre les associés; de même la souscription d'une assurance implique non seulement le consentement de l'assuré, mais aussi celui de l'assureur, etc Il semble que l'objectif poursuivi par le projet serait plus adéquatement atteint si les différentes obligations prévues du a au e du 5° étaient présentées comme des conditions que l'Exécutif pourrait mettre à la délivrance des autorisations dont il est question au 3°. Celui-ci pourrait être complété par une phrase comme celle-ci : "Dans le cas où un régime d'autorisation est établi, la délivrance des autorisations peut être subordonnée à des conditions fixées par l'Exécutif et portant notamment sur :

- a) la justification par la personne qui sollicite l'autorisation, si celle-ci est une société, qu'elle dispose d'un capital social minimum;
- b) la preuve, par la personne qui sollicite l'autorisation, qu'elle a souscrit une police d'assurance couvrant sa responsabilité pour toutes les conséquences dommageables pour les tiers qui pourraient résulter de son activité;
- c) la constitution, au bénéfice de la Région, d'un cautionnement auprès de la Caisse des dépôts et consignations ... etc ...".

Au 6°, les mots "administrations ou entreprises" devraient être omis. En effet, l'administration ou l'entreprise qui n'aurait pas comme telle la personnalité juridique, ne saurait être titulaire de droits et d'obligations et, par conséquent, ne pourrait être titulaire d'une autorisation ou d'un agrément, ni se voir imposer une activité déterminée.

.../...

Dans le même 6°, pour des raisons analogues à celles exposées concernant la présentation du 5°, la faculté accordée à l'Exécutif d'imposer la collecte ou l'achat des déchets "dans un ressort territorial" devrait plutôt être présentée comme une condition que la Région peut mettre à la délivrance d'une autorisation. Par ailleurs, en ce qui concerne les personnes publiques, spécialement les communes et les associations de communes, leur compétence territoriale est régie, au moins sous certains aspects, par des lois auxquelles le décret ne peut apporter de modifications.

Tel qu'il est rédigé, le 7° paraît donner au décret des effets en dehors de la Région où il a force de loi en vertu de l'article 19 de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Il semble que l'objectif de l'Exécutif pourrait être rencontré sans que le texte suscite les mêmes objections, si la rédaction suivante était adoptée :

"7° fixer les conditions auxquelles des personnes publiques ou privées ayant leur siège ou leur siège social en dehors de la Région wallonne peuvent être assimilées aux personnes ayant obtenu une autorisation conformément à une réglementation établie en vertu du 3°".

Article 25.

Selon l'exposé des motifs, "l'article 25 précise, selon les obligations européennes, des mesures complémentaires pour l'application de l'article 24, 4° et 6°". C'est apparemment la raison pour laquelle le paragraphe 1er de l'article 25

.../...

déclare que les pouvoirs qu'il attribue à l'Exécutif, sont conférés "dans le cadre de l'application de l'article 24, 4° et 6°". Cette dernière formule, qui présente, assez curieusement, un article du décret en projet comme l'application d'un autre article du même décret, est, en réalité, tout à fait superflue.

On ne comprend pas que le paragraphe 1er, a, donne à l'Exécutif le pouvoir d'"imposer à l'acquéreur d'accepter les déchets qui lui sont remis". Si une entreprise d'élimination de déchets a acquis, c'est-à-dire s'est fait transférer la propriété d'une certaine quantité de déchets déterminés, elle est évidemment tenue de prendre possession des déchets lorsque la livraison lui en est faite. Tout acheteur a l'obligation de prendre livraison de la chose vendue (voy. H. DE PAGE, Traité, t. IV, n°s 197 et suiv., pp. 221 et suiv.)

L'allusion faite dans l'exposé des motifs aux directives européennes porte à penser que l'article 25, § 1er, a, est destiné à mettre en oeuvre, dans la Région wallonne, des dispositions comme celles de l'article 5 de la directive 75/439/CEE du 16 juin 1975 concernant l'élimination des huiles usagées. Cet article 5 impose aux Etats membres, dans certaines conditions, de prendre "les mesures nécessaires pour qu'une ou plusieurs entreprises effectuent la collecte des

.../...

produits offerts par les détenteurs et/ou l'élimination de ces produits, le cas échéant dans la zone qui leur est attribuée par l'administration compétente". C'est par le biais des conditions auxquelles l'autorité peut subordonner l'autorisation d'exploiter une entreprise d'élimination de déchets, qu'encore une fois, le décret pourrait permettre à l'Exécutif d'imposer à certaines entreprises l'obligation de se charger de l'élimination de certains déchets.

Quel que soit le but en vue duquel l'article 25, § 1er, c, habilite l'Exécutif à "établir des règles de calcul des prix indiqués" et à "fixer les tarifs des montants à payer, selon le cas, par le détenteur ou par l'acquéreur", le pouvoir d'imposer certains prix relève essentiellement des moyens d'une "politique des prix". Or, l'article 6, § 1er, VI, alinéa 2, 6°, exclut la politique des prix de la compétence des Régions. L'article 25, § 1er, c, dépasse donc la compétence du Conseil régional et doit, dès lors, être omis. Il en résulte évidemment que le paragraphe 2 de l'article 25 doit, lui aussi, être supprimé.

Le d du paragraphe 1er de l'article 25 appartient aux nombreuses dispositions du projet dont la rédaction manque de précision et comporte même plusieurs fautes de langue. A moins qu'il ne soit supprimé, comme il sera suggéré dans les observations formulées à propos de l'article 26, la rédaction devrait en être revue.

.../...

Article 26.

Le paragraphe 1er, 2°, fait partiellement double emploi avec l'article 25, paragraphe 1er, d. Cette dernière disposition pourrait peut-être être omise, puisque aussi bien l'article 26, § 1er, 2°, a une portée plus large.

Le paragraphe 2 concerne les déchets toxiques ou dangereux. Comme il a été exposé dans les observations relatives à l'article 20, l'autorité nationale reste compétente à l'égard des déchets toxiques ou dangereux, mais la Région peut établir des normes plus sévères en vue de mieux assurer la protection de l'environnement.

Les dispositions du paragraphe 2 ne paraissent pas incompatibles avec les règles établies sur le plan national. Elles risquent toutefois de faire, dans une assez large mesure, double emploi avec l'arrêté royal du 9 février 1976 portant règlement général sur les déchets toxiques, qui oblige déjà toute personne à faire une déclaration en cas de détention, de vente, de cession à titre onéreux ou à titre gratuit et d'exportation de déchets toxiques (articles 17 et 18).

Il n'appartient pas à la Région wallonne d'établir des règles relatives au "transfert des déchets à l'extérieur de la Région wallonne". Rien ne s'oppose cependant à ce que le décret habilite l'Exécutif à prendre des mesures destinées à faciliter "le contrôle des règles relatives au transfert des déchets à l'extérieur de la Région wallonne", comme le prévoit l'article 26, § 3. En effet, le transport des déchets dans les limites de la Région wallonne peut être soumis à un régime d'autorisation établi par un décret ou en vertu d'un décret régional. Ce régime peut prévoir notamment que le transporteur devra

.../...

déclarer la destination des déchets dont il assure le transport, y compris dans le cas où cette destination se situe à l'extérieur de la Région. Les informations ainsi recueillies peuvent être utiles à différents points de vue dans la lutte contre la pollution.

Il convient toutefois de noter que l'exportation de déchets toxiques en dehors du territoire national doit déjà faire l'objet d'une déclaration, ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, en vertu de l'article 17 de l'arrêté royal du 9 février 1976. La mesure prévue au paragraphe 3 de l'article 26 du projet pourrait donc faire, au moins pour partie, double emploi avec ce qui est déjà prescrit par le règlement général sur les déchets toxiques.

Article 27.

L'article reprend un système semblable à celui établi par l'article 21 du Règlement général pour la protection du travail. Toutefois, à la différence de celui-ci (cf. article 7), il ne donne aucune indication sur la manière de déterminer le "fonctionnaire technique compétent".

Le décret en projet comporte à cet égard une lacune qu'il conviendrait de combler.

Article 28.

Le paragraphe 1er n'a aucune portée normative par lui-même. Il se borne à définir certaines conditions auxquelles les mesures d'urgence prévues au paragraphe 2 pourront être décidées par l'Exécutif régional, le gouverneur de la province ou le bourgmestre.

Le paragraphe 2 s'inspire, comme l'indique l'exposé des motifs, des articles 17 à 19 de la loi du 22 juillet 1974. Il donne à l'Exécutif, au gouverneur de province et au bourgmestre le pouvoir de "prendre toute mesure utile pour prévenir le danger ou pour y remédier", lorsque des déchets constituent, par leur seule présence, une menace grave pour l'environnement. Parmi les mesures utiles qui peuvent ainsi être prises figurent notamment le transfert des déchets dans un endroit approprié et la réquisition de véhicules et de conducteurs de véhicules pour assurer ce transfert. Le dernier alinéa du paragraphe 2 habilite les mêmes autorités à "faire appel aux forces armées, à la gendarmerie et aux services de la protection civile pour assurer l'enlèvement et le transport des déchets ainsi que la sécurité de ces opérations".

Les observations formulées ci-dessus à propos de l'article 20 ont conduit à la conclusion que la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques ne peut être abrogée, du moins dans la mesure où elle contient des normes générales ou sectorielles. Les articles 17 à 19 de cette loi, que l'article 28 du projet reprend en grande partie et complète à certains égards, appartiennent aux dispositions énonçant des normes générales, puisqu'ils affirment le pouvoir des autorités administratives d'éliminer des déchets toxiques abandonnés et de faire transférer, dans un endroit qu'elles désignent, les déchets toxiques qui constituent "une menace grave" pour l'environnement. Pour le surplus, les articles 17 à 19 confèrent aux mêmes autorités le pouvoir de réquisitionner les véhicules nécessaires pour le transport de ces déchets ainsi que les conducteurs de ces véhicules et mettent en même temps, dans certaines conditions, l'armée, la gendarmerie et les services de la protection civile à leur

.../...

disposition; il s'agit ici de mesures d'application du principe selon lequel le gouverneur et le bourgmestre font éliminer ou éloigner les déchets dangereux pour l'environnement. Dès lors, le décret en projet ne peut, comme le prévoit pourtant explicitement son article 68, abroger les articles 17 à 19 de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets.

Certes, la Région peut établir, dans la matière de l'enlèvement et du traitement des déchets, des normes plus sévères que les normes nationales. Mais, dans le cas présent, le système de l'article 28 fera, au moins pour une bonne part, double emploi avec celui de la loi du 22 juillet 1974. Les dispositions de cette dernière loi paraissent, d'ailleurs, à certains égards, plus efficaces. Elles autorisent, par exemple, le gouverneur de province et le bourgmestre à demander au Ministre de la Défense nationale et au Ministre de l'Intérieur l'intervention de l'armée, de la gendarmerie ou des services de la protection civile, et ces Ministres, selon la loi, "prennent immédiatement les mesures qui s'imposent". Une fois que les unités désignées par les Ministres se trouvent sur place, leurs chefs "sont tenus de se conformer aux ordres du gouverneur et du bourgmestre". L'article 28 du projet ne peut faire autre chose que de permettre au gouverneur et au bourgmestre - et, en outre, à l'Exécutif régional - d'adresser une "demande aux membres compétents du Gouvernement national", sans que ceux-ci soient obligés d'y donner satisfaction. Le décret en projet affirme, à l'exemple de la loi, que "les chefs des unités qui prêtent leur assistance sont tenus de se conformer aux ordres de l'Exécutif, du Gouverneur et du Bourgmestre". Mais sauf si, sur la demande qui leur a été adressée, les Ministres en décident ainsi, les chefs des unités de l'armée, de la gendarmerie ou de la protection civile ne sauraient être soumis au pouvoir hiérarchique de l'Exécutif, du gouverneur de province ou du bourgmestre et le décret ne saurait imposer qu'il en soit ainsi.

.../...

Au surplus, la coexistence des deux systèmes de réquisition de l'armée, de la gendarmerie et de la protection civile est de nature à créer la confusion, notamment en rendant incertaine la base juridique de l'intervention de ces forces et services de l'Etat et en multipliant les autorités qui, à des titres divers, peuvent s'adresser à eux. La norme régionale en projet n'apparaît donc pas ici comme plus sévère, plus protectrice de l'environnement, que la norme nationale. En conclusion, la Région n'est pas compétente pour prendre une telle norme.

Sans doute le décret pourrait-il s'appliquer dans le cas où les déchets ne seraient pas des déchets toxiques au sens de la loi du 22 juillet 1974. Mais cette loi définit les déchets toxiques comme ceux qui "résultant d'une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou scientifique ... peuvent présenter un danger d'intoxication pour les êtres vivants ou la nature" (article 1er de la loi du 22 juillet 1974). Cette définition ne couvre-t-elle pas tous les déchets qui peuvent effectivement présenter un danger, fût-il seulement "potentiel", pour la population ou l'environnement ?

Il est vrai que le caractère de déchet toxique selon la loi du 22 juillet 1974 doit être reconnu par l'inscription sur une liste établie par arrêté royal (article 1er, alinéa 2, de la loi du 22 juillet 1974). Il appartient, par conséquent, à la Région d'apprécier si elle doit prévoir un système de mesures d'urgence pour le cas où des déchets, non inscrits sur cette liste, pourraient menacer l'environnement. L'article 28 devrait alors indiquer de manière explicite qu'il ne s'applique que dans les cas où les déchets ne figurent pas sur la liste des déchets toxiques, établie en vertu de l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 22 juillet 1974.

.../...

A l'exemple de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques, l'article 28 du projet prévoit, comme il a été indiqué déjà, la possibilité pour l'Exécutif, le gouverneur et le bourgmestre de "requérir les véhicules nécessaires, les conducteurs de ces véhicules et le personnel nécessaire à la manipulation des déchets". Il ne s'agit plus ici de réquisition de la force publique ou de la protection civile, mais de la réquisition de biens appartenant à des particuliers et de prestations de la part de ces propriétaires de véhicules ou de la part d'autres particuliers.

"La réquisition est le droit exceptionnel de l'Etat, dans un intérêt supérieur de salut public et, en principe, moyennant indemnité, d'imposer des prestations et de s'attribuer soit la propriété, soit l'usage des choses" (1). C'est de cette sorte-là de réquisition qu'il est question ici. Ce pouvoir "est réservé à des circonstances exceptionnelles et d'une gravité extrême dans lesquelles il est difficile ou impossible à l'autorité administrative d'arriver à ses fins par un autre procédé. Il ne peut être tenu pour un moyen d'administration normal et ne peut constituer entre les mains de l'autorité administrative un moyen facile de régler des situations qui pourraient être réglées par d'autres moyens présentant plus de garanties pour les citoyens" (2). Les

.../...

(1) Répertoire pratique du droit Belge, v° "Réquisitions militaires et civiles", n° 1. Voy. aussi, en matière de réquisitions militaires, Cassation, 19 septembre 1946, Rev. adm., 1947, p. 77, et la note.

(2) P. CHARLIER, "Du pouvoir de réquisition en matière économique", J. T., 1978, pp. 305 et suiv., spécialement p. 306.

auteurs insistent sur le caractère exceptionnel, exorbitant du droit commun, du pouvoir de réquisition et reconnaissent qu'il est difficilement conciliable avec l'article 11 de la Constitution qui garantit le droit de propriété (1).

La question se pose aussi de savoir si la réquisition de biens appartenant à des particuliers n'est pas contraire à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui garantit à toute personne le "respect de ses biens" et qui déclare que "nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international". La réquisition de prestations à accomplir par des particuliers ne serait admise par la même Convention des droits de l'homme que comme "service requis dans le cas de crises ou de calamités qui menacent la vie ou le bien-être de la communauté" (article 4, 3, c, de la Convention) (2)

.../...

(1) A. MAST Précis de droit administratif belge, Story-Scientia, 1966, Bruxelles-Gand, 1966, n° 212, p. 161; A. BUTTGENBACH, Manuel de droit administratif, Larcier, Bruxelles, 1966, n° 436, pp. 408 et suiv.; C. CAMBIER, Droit administratif, Larcier, Bruxelles, 1968, pp. 369 et suiv.

(2) Le Conseil d'Etat a jugé que les mesures de réquisition prises sur base de la loi sur la réglementation économique et les prix n'étaient pas contraires à l'article 4, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme (19 avril 1978, n° 18.916, R.A.A. C.E., 1978, p. 486).

Mais la question essentielle que suscite l'institution d'un pouvoir de réquisition par l'article 28 du projet est celle de savoir si la Région est compétente à cet égard. L'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que "les Exécutifs peuvent poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique dans les cas et selon les modalités fixés par décret, dans le respect des procédures judiciaires fixées par la loi et du principe de la juste et préalable indemnité visé à l'article 11 de la Constitution". Si une telle disposition a été jugée nécessaire pour que les Régions puissent recourir à l'expropriation (1), il paraît exclu qu'elles puissent procéder à des réquisitions ou habiliter les pouvoirs subordonnés à en décider. Le rappel de l'article 11 de la Constitution et du principe de la juste et préalable indemnité comme s'imposant aux Conseils des Régions et des Communautés lorsqu'ils prévoient les cas et les modalités des expropriations, exclut la faculté d'établir par décret une procédure ou des cas de réquisitions, puisque celles-ci se distinguent notamment de l'expropriation par l'absence d'indemnisation préalable (2).

+

.../...

(1) A un membre de la Commission de la Chambre qui lui demandait, lors de la discussion de l'article 79 de la loi du 8 août 1980, si les compétences implicites de l'article 10 ne rendaient pas superflu le paragraphe 1er de l'article 79, le Ministre de l'Intérieur a répondu par la négative (Doc. parl. Ch., 1979-1980, n° 627/1, p. 147).

(2) Voy. A. MAST, C. CAMBIER et A. BUTTGENBACH, loc. cit. ci-dessus.

Le paragraphe 3 met les frais de transfert "à charge de ceux qui sont en possession des déchets". Le recours à la notion de possession plutôt qu'à celle de propriété amène à s'interroger sur la portée exacte de cette disposition. Le propriétaire, voire le locataire d'un terrain sur lequel, à son insu, un tiers vient déverser des déchets, doit-il être considéré comme le possesseur de ces déchets avec la conséquence qu'il sera ultérieurement tenu de supporter les frais de leur évacuation ? La règle paraît alors difficilement conciliable avec l'article 16, § 1er, du projet, qui met les frais d'élimination des déchets "abandonnés" à charge des auteurs des "abandons".

+

Le paragraphe 4 de l'article 28 prévoit tout d'abord que l'Exécutif peut "fixer les modalités d'application des paragraphes 2 et 3" du même article. Cette disposition paraît superflue, compte tenu du pouvoir de faire "les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets" qui est reconnu de manière générale à l'Exécutif par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le paragraphe 4 donne, en outre, à l'Exécutif le pouvoir de "fixer ... les droits et indemnités auxquelles ont éventuellement droit les personnes dont le matériel ou les prestations sont requis en vertu du paragraphe 2".

L'expression "les droits et indemnités" est redondante. Il suffirait de viser "les indemnités". Mais cette dernière partie du paragraphe 4 n'a pas de raison d'être si le pouvoir de réquisition prévu au paragraphe 2 ne peut être attribué par le décret en projet.

.../...

Article 29.

Il convient de remplacer le mot "entrées" par le mot "recettes". La même observation vaut pour l'article 30 où le mot "entrées" apparaît dans les deux paragraphes.

Le 2° se réfère à "la redevance visée à l'article 22". Il est simplement rappelé ici que les observations relatives à l'article 22 ont conduit à la conclusion que cet article devrait être entièrement revu et complété.

Le 3° cite comme recettes "les amendes administratives visées à l'article 47". L'article 47 a un objet étranger aux amendes administratives. Il semble que ce soit l'article 50 que le 3° devrait viser. Sous cet article, les observations relatives au système d'amendes administratives que crée le projet, concluent à l'incompétence de la Région. Cette conclusion a pour conséquence que le texte en projet ne saurait prévoir, parmi les recettes, celles désignées sous le 3° de l'article 29.

Selon l'exposé des motifs, l'affectation spéciale prévue par les articles 29 et 30 "a pour base l'article 23 de la loi du 18 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat". Dans sa forme actuelle, l'article 23 de la loi du 15 mai 1846 (et non du 18 mai 1846) ne comporte plus de disposition relative à l'affectation spéciale de certaines recettes à certaines dépenses. Mais l'article 3, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat prévoit que "certaines recettes peuvent être affectées à certaines dépenses" et que "cette affectation est réalisée par l'inscription des recettes et des dépenses à une section particulière du budget". Cette dernière prescription pourrait utilement être rappelée dans les articles 29 et 30 du décret en projet.

.../...

Article 31.

Au paragraphe 1er, 1°, les notions d' "agrandissement" et d' "aménagement" paraissent comprises dans celle de "transformation". Les mots "l'agrandissement" et "l'aménagement" pourraient donc être omis.

Au 2°, on ne voit pas pourquoi il est placé deux tirets. Ou bien le 2° présente une certaine unité et doit réunir en un seul membre de phrase tous les travaux qui y sont énumérés. Ou bien l'assainissement et la réhabilitation de terrains de décharge, d'une part, et l'établissement de versages, d'autre part, sont - à bon droit, apparemment - considérés comme des travaux de natures différentes et le 2° doit se diviser en un 2° et un 3°, le 3° actuel devenant le 4°.

L'expression "versages des refus des unités de traitement" n'est pas claire et les définitions données à l'article 4 n'aident pas à sa compréhension. Ne veut-on pas dire : "les décharges destinées à accueillir les déchets qui n'ont pu être éliminés dans les usines de traitement d'immondices" ?

+

Au paragraphe 2, les mots "de quelque nature qu'ils soient" sont superflus et doivent, en conséquence, être omis.

Articles 32 et 33.

Selon l'exposé des motifs, l'article 32, § 1er, entend affirmer le principe "pollueur-payeur", "dont l'application est exigée par les directives" de la Communauté économique européenne. L'article 32, § 2, et l'article 33 prévoient des exceptions à la règle qui interdit l'octroi de subventions à une entreprise pour

.../...

l'élimination des déchets qu'elle produit, exceptions qui, selon l'exposé des motifs, sont admises par les règlements communautaires.

L'interdiction des subventions ou "aides" est affirmée de manière plus générale par l'article 92 du traité instituant la Communauté économique européenne, auquel l'exposé des motifs se réfère aussi, d'ailleurs. Il est vrai que les dispositions des directives, qui sont visées dans l'exposé des motifs, en affirmant le principe "pollueur-payeur", prescrivent que le détenteur des déchets ou le producteur du produit dont la fabrication est à l'origine des déchets supportent la charge de l'élimination de ces déchets et excluent, par conséquent, l'octroi de subventions pour leur élimination.

Si l'interdiction des aides se trouve dans le traité lui-même ou dans des directives adressées aux Etats membres, ces dispositions du droit communautaire lient toutes les autorités de ces Etats dans la mesure où leurs attributions sont concernées par l'article 92 du traité et par les directives, et les articles 32 et 33 du projet sont, en réalité, superflus.

L'interdiction faite par l'article 32 aux "pouvoirs publics" concerne essentiellement les autorités provinciales et communales. A leur égard, l'Exécutif régional usera de ses pouvoirs de tutelle pour faire respecter les règles inscrites dans le droit communautaire et le décret est donc bien inutile.

L'Etat ne peut être compris dans les "pouvoirs publics" visés à l'article 32. La Région n'a pas à lui interdire d'accorder des subventions, alors que l'Etat central est par excellence le premier destinataire des directives européennes et qu'il demeure compétent, comme on l'a vu, pour établir des normes générales et sectorielles en matière de protection de l'environnement. Dans la mesure où l'interdiction des subventions résulte du droit européen, la règle est assurément générale et s'il est nécessaire de l'insérer dans le droit interne sous une forme différente, seul le législateur national est compétent pour le faire.

.../...

Il en résulte que les articles 32 et 33 doivent être omis.

Article 34.

Comme l'indique l'exposé des motifs, cet article s'inspire des dispositions de l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions.

Cependant, il ne reprend pas le contenu de l'article 1er de cet arrêté pris en vertu de pouvoirs spéciaux. Celui-ci énonce deux principes qui paraissent sans doute élémentaires, mais dont le rappel a en tout cas l'avantage de permettre de mieux préciser les règles suivantes du même arrêté.

Le premier de ces principes est que "toute subvention ... doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée". C'est ce principe qui justifie le contrôle de l'emploi des fonds attribués (paragraphe 1er de l'article 34 du projet) et l'obligation de rembourser la subvention lorsqu'elle n'a pas reçu la destination prévue (paragraphe 2, 2°, de l'article 34 du projet).

L'article 1er de l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 érige aussi en règle que "tout allocataire d'une subvention doit justifier de l'utilisation des sommes reçues". Ceci donne un fondement à l'obligation de rembourser la subvention si les justifications requises ne sont pas fournies (paragraphe 3 de l'article 34 du projet) et à la suspension du paiement des

.../...

subventions à un allocataire en défaut de produire les mêmes justifications (paragraphe 4 de l'article 34 du projet). Aux paragraphes 3 et 4, le projet parle des "justifications requises" (alors que le texte de l'arrêté royal n° 5 se réfère, avec plus de précision, aux "justifications visées à l'article 1er"). Au paragraphe 3 de l'article 34 du projet, il est indiqué que ces justifications seront requises "en vertu de l'arrêté de l'Exécutif réglant les modalités d'octroi". Si des subventions sont accordées avant qu'un tel arrêté ait pu être pris ou qu'il soit pris sans que l'obligation de justifier de l'utilisation des fonds soit formellement précisée, l'expression "les justifications requises" n'aura plus de sens (1). Il conviendrait donc soit de compléter le texte en s'inspirant de l'article 1er de l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967, soit d'omettre l'article 34, l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 s'appliquant alors de plein droit.

.../...

(1) Il conviendrait en tout cas de supprimer la virgule entre les mots "justifications requises" et "en vertu de l'arrêté de l'Exécutif".

Article 35.

Le paragraphe 1er habilite l'Exécutif à "arrêter les mesures nécessaires pour que les documents que les directives de la Communauté économique européenne imposent de transmettre aux autorités désignées par les directives, soient communiqués".

L'exposé des motifs se réfère à une série de directives qui prescrivent aux Etats membres de communiquer le texte de certaines dispositions de leur droit interne, les programmes pour l'élimination des déchets toxiques et dangereux, les dérogations temporaires qu'ils accordent dans les cas d'urgence ou de danger grave par rapport à certaines dispositions des directives, etc.

Dans la mesure où le paragraphe 1er a pour but d'imposer à l'Exécutif l'obligation de réunir les textes et les informations qui doivent être communiqués, il apparaît superflu. En effet, le transfert aux Régions de certaines compétences entraîne nécessairement, pour les autorités régionales, le devoir d'assumer les obligations internationales de la Belgique en relation avec l'exercice de ces compétences.

Tout autre est évidemment la question de savoir si les textes et les informations recueillis par l'Exécutif aux fins d'être communiqués aux autorités européennes, doivent être transmis directement à celles-ci ou s'ils doivent l'être par l'intermédiaire de l'Etat belge. Mais cette question-ci ne peut être réglée par un décret. Sa solution dépend essentiellement de dispositions qui doivent être prises par l'Etat belge afin de répondre aux exigences de la Communauté économique européenne, dans le respect des compétences régionales.

Le paragraphe 1er devrait donc être omis.

Le paragraphe 2 paraît, à première vue, donner une habilitation qui est comprise dans celle que tend à donner le paragraphe premier. En effet, pour "transmettre" des textes, des programmes ou d'autres informations, il faut évidemment tout d'abord réunir ces diverses données.

Dans le paragraphe 2, il est toutefois question, non plus de la Communauté économique européenne, mais des "organismes internationaux". Mais comme l'exposé des motifs renvoie uniquement aux directives de la Communauté, il ne semble pas que les auteurs du projet aient entendu viser au paragraphe 2 des organismes internationaux autres que la Communauté économique européenne.

En tout état de cause, le paragraphe 2 paraît superflu, comme le paragraphe 1er et pour les mêmes raisons.

+

Le paragraphe 3 permet à l'Exécutif de "définir les conditions et modalités concernant l'établissement de statistiques relatives à des informations ayant trait directement ou indirectement aux matières visées par le présent décret".

Comme certaines de ces informations auront un caractère confidentiel, l'habilitation donnée à l'Exécutif par le projet est ici insuffisante. Pour établir des statistiques portant sur des éléments qui sont confidentiels, il faut tout d'abord que l'Exécutif soit autorisé par le décret à solliciter, voire à exiger de certaines personnes privées qu'elles livrent des informations de cette nature. Il faut, en outre, pour le cas où il n'obtiendrait pas de réponse, que l'Exécutif reçoive le pouvoir de s'informer par lui-même sur des faits intéressant

.../...

des personnes privées et sur lesquels ces personnes ont un intérêt légitime à conserver le secret. Il conviendrait d'insérer dans le projet des dispositions analogues à celles qui se trouvent dans la loi du 4 juillet 1962 autorisant le Gouvernement à procéder à des investigations statistiques et autres sur la situation démographique, économique et sociale du pays, dispositions qui prévoient les relevés qui peuvent être opérés.

L'alinéa 2 du paragraphe 3 dispose que les renseignements individuels recueillis ne pourront "être utilisés que par l'administration". Le terme "administration" manque de précision. Il faut sans doute comprendre qu'il s'agit uniquement de l'administration régionale. Mais il n'est pas exclu que celle-ci, malgré l'article 14 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, comporte des services chargés de tâches de contrôle fiscal. L'article 2 de la loi du 4 juillet 1962 précitée, qui a servi de modèle pour la rédaction de l'alinéa 2, permet l'utilisation des renseignements individuels "uniquement ... par l'Institut national de statistique en vue de l'établissement de statistiques globales et anonymes". Pour être fidèle à ce modèle - et ceci paraît s'imposer dans la mesure où le respect du caractère confidentiel des informations semble indispensable pour que des données fiables puissent être effectivement recueillies -, il conviendrait que le projet indique que les renseignements individuels ne peuvent être utilisés que par l'administration qui a pour mission de les recueillir et dans le but d'établir des statistiques globales et anonymes. Les deux dernières phrases du paragraphe 3 devraient donc être réunies à celle de l'alinéa 2. Le secret sur les situations individuelles ne paraît d'ailleurs pouvoir être garanti qu'à la condition que l'administration chargée de recueillir les données jouisse d'une certaine autonomie - comme l'Institut national de statistique - et soit elle-même chargée, sans intervention de l'Exécutif, de publier les statistiques globales et anonymes.

.../...

La nécessité de protéger le caractère confidentiel des données statistiques apparaît notamment dans les dispositions de l'article 235 du Code des impôts sur les revenus. Le paragraphe 2 de cet article rend inapplicable à l'Institut national de statistique et à l'Institut économique et social des classes moyennes "pour ce qui concerne les renseignements individuels recueillis", l'article 235, § 1er, qui impose aux services administratifs de l'Etat, aux administrations des provinces, des agglomérations, des fédérations de communes, des communes, aux établissements et organismes publics de fournir "tous renseignements en leur possession" chaque fois qu'ils en sont "requis par un fonctionnaire chargé de l'établissement ou du recouvrement des impôts". Il appartient à l'Exécutif d'apprécier si les raisons qui ont justifié de telles dispositions, ne doivent pas conduire à garantir que les renseignements recueillis pour établir des statistiques en matière d'élimination de déchets, ne seront pas communiqués à d'autres personnes qu'aux fonctionnaires chargés de recueillir ces données et à élaborer les tableaux statistiques qui les reprendront globalement.

Article 36.

L'article 36 s'inspire très étroitement de l'article 18 de la loi du 4 juillet 1962 autorisant le Gouvernement à procéder à des investigations statistiques et autres sur la situation démographique, économique et sociale du pays.

On ne peut mettre en doute la compétence de la Région pour prendre les dispositions de droit pénal et de procédure pénale contenues dans cet article. L'article 18 de la loi du 4 juillet 1962 précitée montre que l'attribution du pouvoir d'établir des statistiques s'accompagne normalement du pouvoir de prendre des mesures de cet ordre pour garantir le respect du caractère confidentiel des renseignements recueillis, surtout lorsqu'il s'agit de renseignements de caractère individuel.

Dans la dernière phrase, les mots "au présent paragraphe" devraient être remplacés par les mots "au présent article", puisque l'article 36 n'est pas divisé.

Article 37.

Selon le paragraphe 1er, in fine, "des sections de commission peuvent être organisées selon les diverses catégories de déchets".

Comme l'Exécutif reçoit le pouvoir de régler l'organisation de la commission consultative en matière de déchets, il ne paraît pas nécessaire de prévoir dans le décret que ladite commission pourra se subdiviser en commissions spécialisées en fonction de la catégorie de déchets que concernera la question sur laquelle son avis est demandé. Il n'en irait autrement que si ces sous-commissions devaient se voir reconnaître la compétence d'avis attribuée par le décret à la commission elle-même. Dans ce cas, il faudrait d'ailleurs que le texte soit plus explicite à cet égard.

+

Au paragraphe 3, les mots "visée à l'article 37" sont superflus, puisque la disposition figure elle-même à l'article 37.

Par ailleurs, si l'on entend faire de la motivation des arrêtés pris malgré un avis défavorable de la commission consultative, une formalité dont l'omission entraînerait la nullité de l'arrêté, il conviendrait de le préciser par l'addition des mots "sous peine de nullité" entre "doivent" et "être motivés".

.../...

Au même paragraphe 3, il y a lieu d'écrire "dans la mesure où ils" au lieu de "lorsqu'il".

+

Au paragraphe 5, la rédaction de la première phrase devrait être revue, notamment pour préciser que, comme en cas d'avis favorable, l'arrêté réglementaire ne devra pas être motivé si le délai dans lequel l'avis doit être communiqué expire avant que cet avis ait été remis.

Article 38.

Les articles 38 à 41 du projet sont relatifs à l'institution, aux attributions et aux modalités de fonctionnement d'un Office régional wallon des déchets non-ménagers (1).

Le paragraphe 1er de l'article 38 du projet prévoit que cet Office "est soumis aux dispositions du titre II de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat".

La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 dispose, en son article 13, § 2, que "les dispositions des lois du 15 mai 1846 et du 28 juin 1963 sur la comptabilité de l'Etat sont d'application au budget".

.../...

- (1) L'avis favorable de l'Inspection des finances n'a été donné que sous réserve des remarques formulées dans cet avis au sujet, notamment, de l'Office régional wallon des déchets non-ménagers. Mais il semble que le texte soumis au Conseil d'Etat tient compte, au moins partiellement, de ces remarques. Au surplus, le texte du projet a été approuvé par l'Exécutif après l'avis de l'Inspecteur des finances.

A la différence du paragraphe 3 du même article 13 de la loi spéciale du 8 août 1980, qui prévoit l'application de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, aux organismes d'intérêt public régionaux ou communautaires, et surtout à la différence du paragraphe 4 du même article 13 de la loi spéciale du 8 août 1980, qui rend applicables de manière générale "à la Communauté et à la Région" la loi du 29 octobre 1846 sur la Cour des comptes et les dispositions relatives au Comité supérieur de contrôle, le paragraphe 2 de l'article 13 de la loi spéciale du 8 août 1980 n'étend l'application des lois du 15 mai 1846 et du 28 juin 1963 qu'au budget de la Région ou de la Communauté, budget dont il est question au paragraphe 1er du même article 13.

Le titre II de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat s'intitule "Des entreprises d'Etat". Il comporte, dans ses articles 33 à 64, une série de règles applicables aux "services de l'Etat à caractère commercial, industriel ou financier" qui ont été désignés par des lois particulières pour être soumis à ce régime spécifique dit des "entreprises d'Etat". Ces règles concernent, pour une bonne part, des questions qui se rapportent au budget des "entreprises d'Etat", lequel constitue d'ailleurs une annexe du budget du Ministère auquel elles ressortissent, mais aussi des questions qui se rapportent à la comptabilité, au contrôle, à la gestion, à la trésorerie de ces entreprises. Mais rien ne permet d'affirmer que le législateur spécial de 1980 ait entendu que toutes ces règles soient d'office applicables aux entreprises régionales. Comme le titre II de la loi du 28 juin 1963 n'a guère reçu d'application - selon l'avis de l'Inspection des finances, il n'a jamais été créé qu'une seule entreprise d'Etat, le barrage de Nisramont -, il est probable que l'application

.../...

des articles 33 à 64 aux Régions ou aux "entreprises ... de la Région" n'a même pas été envisagée. On rappellera par ailleurs que, dans l'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, il est indiqué que "le principe général reste l'autonomie financière de la Région et de la Communauté", "que la sujétion de leurs finances à la législation sur la comptabilité de l'Etat ... a nécessairement été entendue comme une dérogation au principe général précité" et que "dans le doute, c'est le principe général de l'autonomie financière de la Région et de la Communauté qui a prévalu sur l'exception de l'assujettissement au contrôle budgétaire et comptable du pouvoir central" lors de l'élaboration du projet de loi lui-même.

Au surplus, ce qui paraît décisif, c'est l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 qui permet que "le décret règle la création et l'organisation d'établissements et d'entreprises dans le cadre des compétences attribuées aux Communautés et aux Régions" et leur accorde éventuellement la personnalité juridique.

Il est clair qu'en vertu de cet article 9, le Conseil régional peut créer une entreprise ayant des missions en matière d'enlèvement et de traitement des déchets, et l'organiser de la manière qui lui paraît la plus appropriée, notamment en lui donnant un statut juridique analogue à celui des entreprises d'Etat.

Il convient pourtant de s'interroger sur la praticabilité, en l'occurrence, de cette législation par référence. Le procédé de la législation par référence est toujours déconseillé (1). Mais il offre un danger particulier lorsque la législation à laquelle il est fait référence, n'émane pas du même législateur que la législation dans laquelle figure la référence. En principe, la référence à un autre texte implique

.../...

(1) Chr. LAMBOTTE, Traité de légistique formelle, 1982, remarque 12, p. 45.

que ce texte s'appliquera dans l'avenir avec toutes les modifications qui pourront lui être apportées. Il ne paraît pas normal que le législateur national puisse, par le fait de ce système de référence, modifier des règles relatives à la gestion ou au contrôle d'une entreprise régionale. Au surplus, que se passerait-il si le législateur national devait un jour abroger le titre II de la loi du 28 juin 1963 sur la comptabilité de l'Etat ?

En outre, le titre II de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat suppose qu'une série de "règles générales et particulières" relatives à la présentation des budgets, à la comptabilité, aux situations périodiques et à la reddition des comptes soient établies par le Roi. Certes, en ce qui concerne l'Office régional wallon des déchets, de telles règles pourraient être établies par l'Exécutif. Il n'empêche qu'il est insolite que le fondement de tels règlements de l'Exécutif se trouve dans une loi que le législateur national conserve le pouvoir de modifier. Encore une fois, des problèmes juridiques délicats pourraient surgir à la suite d'une modification de la loi du 28 juin 1963, sous l'angle examiné ici, en cas de modification de l'article 46 de cette loi (qui confère au Roi le pouvoir de prendre les règlements dont il s'agit).

Enfin, la loi du 28 juin 1963 contient, dans son titre II, plusieurs dispositions qui supposent l'intervention successive du Ministre du département dont relève l'entreprise, du Ministre des Finances et, parfois, du Roi (articles 44, 45, 46, 47, 52, 53, 56, 57, 59, 61, 63 et 64). Dans plusieurs cas, il est prévu un accord entre "les Ministres intéressés" et le Ministre des Finances (articles 52, 56, 57, 61, 63) : on ne saurait évidemment concevoir un accord de l'Exécutif avec lui-même, mais une décision unique de l'Exécutif se substituant à l'accord de deux Ministres du gouvernement central, dont

l'un est responsable de l'équilibre général du budget et de l'ensemble de la politique des finances publiques nationales, ne paraît guère équivalent au système conçu par le législateur de 1963.

Il serait donc préférable que le décret soit établisse lui-même le statut de l'entreprise publique régionale qu'il entend instituer, soit habilite l'Exécutif à établir ce statut en déterminant lui-même les principes essentiels de celui-ci, éventuellement en s'inspirant du titre II de la loi du 28 juin 1963.

Dans l'hypothèse où l'Exécutif maintiendrait le recours au procédé de la législation par référence, il y a toutefois lieu d'observer que l'alinéa 2 du paragraphe 1er pourrait être supprimé, étant donné que les modifications apportées par les lois de réformes institutionnelles de 1980 dans l'ordonnancement juridique et, notamment, dans la répartition des compétences entre l'Etat, les Régions et les Communautés, ont eu pour conséquence nécessaire la substitution des autorités soit régionales, soit communautaires, aux autorités nationales pour l'application des textes qui font référence à ces dernières autorités.

+

Le paragraphe 2 institue un "comité consultatif" auprès de l'Office régional des déchets non-ménagers. Il ne donne aucune indication sur sa compétence, sauf qu'il habilite l'Exécutif à définir ses attributions. Il conviendrait que le décret lui-même, s'il paraît nécessaire qu'il mentionne l'existence de ce comité consultatif, indique au moins la matière dans laquelle il sera appelé à donner des avis, et l'autorité à laquelle ses avis seront adressés (l'Exécutif, par exemple, ou le directeur de l'Office régional des déchets).

.../...

Article 39.

Le 1° et le 2° comportent deux phrases.

Il n'est pas d'usage qu'une subdivision comporte une deuxième phrase, en raison des difficultés de référence que ce procédé comporte.

Il conviendrait de déplacer la deuxième phrase du 1° et la deuxième phrase du 2° à la fin de l'article, pour en faire respectivement un alinéa 2 et un alinéa 3.

La même observation vaut pour l'article 45, 1°, 2°, c, et 5°, et pour l'article 64, 1° et 3°.

Au 4°, l'expression "le fonctionnaire compétent" manque de précision. Or, comme il s'agit de requérir l'intervention de l'Office pour l'exécution de travaux qui peuvent être importants et coûteux, l'autorité qui peut donner une injonction à l'Office doit être désignée de manière à ce qu'aucune ambiguïté ne puisse exister.

Le 5° renvoie à l'article 64 du projet. Celui-ci prévoit que le tribunal condamnant un prévenu pour infraction au décret en projet ou à ses arrêtés d'exécution pourra "condamner le délinquant ... à ce que les déchets soient éliminés et les lieux remis en état par l'Office des déchets aux risques

.../...

et frais du condamné". Ce système qui permet au juge de décider qu'un service dépendant de l'Exécutif accomplira une tâche déterminée, n'est compatible avec les principes fondamentaux du droit public belge et, en particulier, avec le principe de la séparation des pouvoirs qu'à la condition que pareille condamnation ne soit prononcée par le juge qu'à la demande de l'Exécutif lui-même. Cette question sera examinée de manière plus complète dans les observations relatives à l'article 64 du projet de décret. Mais le 5° de l'article 39 devra lui-même être revu en conséquence; le décret pourra, par exemple, prévoir ici que l'Office sera chargé de la réalisation des mesures que l'Exécutif aura été autorisé par le juge à faire exécuter d'office aux frais du condamné.

Article 40.

La rédaction de cet article doit, comme celui de beaucoup d'autres dispositions du projet, être revue. La fin de la première phrase "sans en excepter les déchets ménagers" semble faire des déchets ménagers une sorte de redevance.

La deuxième phrase est superflue, dans la mesure où l'Office régional wallon des déchets possède un statut analogue à celui d'une "entreprise d'Etat" au sens de la loi du 28 juin 1963 relative à la comptabilité de l'Etat. Une telle entreprise, dépourvue de personnalité juridique, reste un service de la personne publique - Etat ou Région - dont elle relève, et ses agents sont dès lors soumis au pouvoir hiérarchique du Ministre ou de l'Exécutif compétent.

.../...

Article 41.

Il convient de parler des "recettes" de l'Office, plutôt que de ses "ressources financières" (voir la loi du 28 juin 1963 relative à la comptabilité de l'Etat).

En ce qui concerne le 5°, on observera que les emprunts que l'Exécutif peut contracter ne sont pas nécessairement autorisés par le décret portant budget régional. Il faudrait donc prévoir sous le 5° : "les emprunts que l'Exécutif aura été autorisé à contracter par un décret, en vue de couvrir les besoins de l'Office". Si de tels emprunts faisaient l'objet d'une émission publique, ils devraient bien entendu être compris dans la programmation fixée par le Conseil des Ministres, en vertu de l'article 14 de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

Article 42.

Selon l'exposé des motifs, l'article 42 du projet a pour but "de déroger à l'article 539 du Code civil en ce qui concerne les déchets abandonnés".

L'article 539 du Code civil dispose : "Tous les biens vacants et sans maître, et ceux des personnes qui décèdent sans héritiers, ou dont les successions sont abandonnées, appartiennent au domaine public".

L'exposé des motifs fait état de ce que le principe qui veut que "les biens vacants et sans maître appartiennent au domaine public" est parfois "interprété comme attributif

.../...

de ces biens à l'Etat". Il est vrai que l'article 713 du Code civil déclare que "les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'Etat". Mais ainsi qu'il a été rappelé dans les observations formulées sous l'article 15 du projet, cet article 713 ne concerne que les biens immeubles. Les déchets sont des meubles et, par conséquent, ils constituent des "res derelictae", des choses abandonnées que le premier venu peut acquérir en en prenant possession.

L'article 42 du projet est donc superflu. Par définition, les déchets appartiennent à celui qui en prend possession, que ce soit un chiffonnier, le service communal d'enlèvement des immondices ou, un jour, l'Office régional wallon des déchets.

Article 43.

Le paragraphe 2 tend à conférer à l'Exécutif le pouvoir de prendre "les mesures nécessaires pour l'exécution des lois approuvant les actes internationaux en matière de déchets".

L'exécution des lois, y compris celles approuvant des conventions ou des actes internationaux, appartient au Roi en vertu de l'article 67 de la Constitution et l'Exécutif ne peut s'immiscer dans l'exercice de cette attribution du pouvoir national.

Mais la Région peut et même doit, dans les limites de ses compétences, prendre les mesures qui sont nécessaires afin d'assurer le respect des engagements qui découlent de certaines conventions ou de certains actes internationaux.

La rédaction du paragraphe 2 devrait être amendée afin de tenir compte de cette observation.

.../...

Articles 44 et 45.

Ces deux articles pourraient être réunis pour n'en former qu'un seul. La seule portée de l'article 44, en effet, est de déterminer par qui seront désignés les fonctionnaires et agents qui se verront attribuer les pouvoirs exorbitants prévus à l'article 45. Une disposition d'un décret n'est pas nécessaire pour que l'Exécutif, qui est chargé, par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, de faire "les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets", puisse affecter certains membres du personnel dont il dispose en vertu de l'article 87 de la même loi spéciale, à des tâches de surveillance de l'exécution d'un décret et de ses arrêtés d'application.

Si l'Exécutif entend par "surveiller l'exécution" du décret et de ses arrêtés d'application, rechercher les infractions à ce décret ou aux règlements pris pour son exécution en rassembler les preuves et en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir, c'est-à-dire si cette surveillance est, en réalité, une mission de police judiciaire (voyez l'article 8 du Code d'instruction criminelle), une disposition ayant force de loi est évidemment nécessaire. A cet égard, l'article 45 se justifie. Mais les termes "surveiller l'exécution du présent décret et de ses arrêtés d'exécution" ne couvrent pas par eux-mêmes une mission aussi étendue que celle qui est décrite à l'article 45.

La fusion des articles 44 et 45 en un seul article éviterait en même temps l'imprécision de la formule liminaire de l'article 45 : "Ces fonctionnaires et agents ...".

.../...

Au 1° de l'article 45, l'expression "tous les locaux et établissements où peut raisonnablement être présumée la présence de déchets toxiques ou dangereux ou l'existence d'une infraction en matière de déchets toxiques ou dangereux" devrait être revue.

Tout d'abord, les mots "locaux et établissements" pourraient faire croire que seuls des lieux clos et couverts et non un simple terrain vague ou un versage, sont visés par la disposition. Telle ne semble pas être l'intention de l'Exécutif. Une expression plus générale conviendrait alors mieux : "en tous lieux, même clos et couverts", par exemple.

En second lieu, la disposition du projet parle d'un endroit "où peut ... être présumée ... l'existence d'une infraction en matière de déchets toxiques ou dangereux". On peut se demander si l'intention de l'Exécutif n'est pas de viser l'endroit où la preuve d'une infraction d'une nature particulière pourrait être trouvée.

Par ailleurs, la présomption d'innocence dont bénéficie tout inculpé, devrait faire éviter une formule impliquant que l'existence d'une infraction peut être présumée. Il serait préférable de recourir à une expression telle que "tous lieux dans lesquels les fonctionnaires et agents désignés ... ont des raisons de penser qu'il existe des déchets toxiques ou dangereux ou des preuves de l'existence d'une infraction ...".

Enfin, comme il a déjà été indiqué dans les observations relatives à l'article 20 du projet, le législateur est demeuré compétent pour établir les normes générales en matière de déchets toxiques et la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques ne peut être ni abrogée, ni modifiée dans la mesure

où elle contient des normes générales ou sectorielles. Or, les articles 21 à 23 de cette loi, comme le souligne d'ailleurs l'exposé des motifs, ont été la source d'inspiration des rédacteurs de l'article 45 du projet. Dans la mesure où l'article 45, spécialement au 1°, reprend des dispositions de ces articles 21 à 23 de la loi sur les déchets toxiques, il fait non seulement double emploi, mais il dépasse la compétence de la Région. Il en résulte que cet article devrait être revu, le premier "tiret" du 1° devant en tout cas être amendé sinon supprimé

Ce n'est, par conséquent, qu'à titre accessoire que l'attention est attirée sur l'insuffisance de la disposition permettant aux fonctionnaires et agents de l'Exécutif de pénétrer dans les locaux habités. L'article 10 de la Constitution, qui proclame l'inviolabilité du domicile, précise qu' "aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit". On ne saurait évidemment considérer que les mots "dans l'exercice de leur mission" suffisent à déterminer les cas dans lesquels l'article 45 autorise les visites domiciliaires. Il ne peut pas non plus être admis, sous peine de vider l'article 10 de la Constitution de sa substance, que les cas où les visites domiciliaires seraient permises, seraient définis comme ceux dans lesquels les agents de l'Exécutif estimeraient qu'il existe des raisons de penser qu'en un lieu quelconque se trouvent des déchets toxiques ou dangereux ou a été commise une infraction à la législation en matière de déchets toxiques ou dangereux. Cette dernière considération touche d'ailleurs également à l'absence de toute définition des formes dans lesquelles les visites domiciliaires pourraient avoir lieu. Sauf exception, les visites domiciliaires sont opérées par un juge d'instruction ou un officier de police judiciaire délégué par lui (voyez l'article 24 de la loi du

20 avril 1874 relative à la détention préventive). Dans les lois qui, dérogeant aux dispositions du Code d'instruction criminelle, prévoient des visites domiciliaires opérées par des agents de l'administration, parmi les formes imposées, figure toujours l'intervention d'un juge, qui autorise la perquisition. L'article 22 de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques en donne lui-même l'exemple puisqu'il dispose que les fonctionnaires et agents chargés de veiller à l'exécution de la loi "ne peuvent pénétrer dans les locaux habités qu'avec l'autorisation préalable du juge au tribunal de police". Sur ce point, le projet de décret s'écarte malheureusement du modèle qui l'a inspiré.

Le deuxième "tiret" du 1° autorise en outre les fonctionnaires et agents désignés par l'Exécutif à "pénétrer dans les établissements soumis à autorisation en vertu des articles 19 et 24". Aucun de ces deux derniers articles n'utilise le mot "établissement". Les autorisations dont ils prévoient la délivrance, concernent des "versages", des "installations de traitement de déchets", des "personnes", des "entreprises", des "services publics". Le mot "établissement" manque de précision dans la mesure où il n'est pas certain qu'il recouvre la notion de terrain affecté au déversement d'immondices et où il paraît douteux qu'il puisse s'appliquer à des personnes.

Le 3° permet aux fonctionnaires et agents désignés par l'Exécutif de fixer à une personne qui a commis une infraction, "un délai destiné à lui permettre de se mettre en règle". Cette disposition est manifestement contraire à l'article 29 du Code d'instruction criminelle qu'il n'appartient pas à un décret de modifier.

.../...

Dans la mesure où le 4° concerne les déchets toxiques ou dangereux, il appelle les observations relatives à la compétence de la Région qui ont été formulées à propos du 1°.

Pour le surplus, le 4° prévoit la mise sous scellés ou la saisie de déchets et de moyens de transport "en cas d'infraction" à certaines dispositions du décret ou à certains règlements pris pour son exécution. Il va de soi qu'au moment où la mise sous scellés ou la saisie aura lieu, l'infraction n'aura pas encore été constatée par un juge. Ce sera le fonctionnaire ou l'agent désigné par l'Exécutif qui jugera lui-même qu'une infraction a été commise. Dans ces conditions, les actes de poursuite prévus par le 4° devraient être autorisés par un juge. Ces mesures ne paraissent pouvoir être prises que si l'auteur présumé de l'infraction est le propriétaire des biens qui en font l'objet, ou si ces déchets ou moyens de transport ont servi à commettre l'infraction. L'expression "même si le détenteur n'en est pas le propriétaire" devrait être remplacée par "même si le propriétaire n'est pas en cause".

Le principe de l'autonomie de l'Etat, des Régions et des Communautés s'oppose à ce que des fonctionnaires de la Région puissent "requérir l'assistance de la gendarmerie". Le décret pourrait seulement prévoir que ces fonctionnaires "sollicitent l'assistance de la gendarmerie".

Article 46.

Cette disposition ne paraît pas à sa place au sein du projet. Elle devrait être rapprochée soit des articles 19 à 23 concernant "l'implantation et l'exploitation de versages, dépôts et installations de traitement", soit de l'article 27 relatif aux mesures d'urgence, article qui prévoit une

procédure très voisine (intervention du bourgmestre sur rapport du fonctionnaire technique compétent ou intervention de ce fonctionnaire lui-même) de celle instituée par l'article 46.

La deuxième phrase de l'alinéa 2 prévoit qu' "un recours peut être exercé conformément aux règles de l'article 27". Par sa place au sein de l'alinéa prévoyant le pouvoir du fonctionnaire compétent d'ordonner la cessation du travail, la mise des appareils sous scellés et, au besoin, la fermeture provisoire de l'établissement, cette phrase ne paraît ouvrir un recours que contre la décision de ce fonctionnaire. Pourtant, par analogie avec l'article 27 auquel il est précisément fait référence, le recours devrait aussi être ouvert contre la décision du bourgmestre. Les intentions de l'Exécutif devraient être précisées et être clairement exprimées par le texte.

Article 47.

L'exposé des motifs relève, à propos de l'article 47, "que la constatation des infractions en matière de déchets nécessite souvent des investigations à caractère technique, et que les Parquets manquent de personnel pour prendre en charge ce genre d'affaires".

Ces considérations ne peuvent suffire à justifier la compétence du Conseil régional dans une matière - la procédure pénale - pour laquelle il n'est pas compétent. L'attribution à des fonctionnaires de l'administration régionale désignés par l'Exécutif, du pouvoir d'intenter et de suivre l'action publique, ne revêt évidemment pas un caractère indispensable par rapport à l'exercice, par le Conseil régional, d'une compétence qui lui serait reconnue par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes

institutionnelles. Le parquet est amené à participer à l'instruction de nombreux ~~dossiers répressifs~~ dans lesquels des problèmes d'ordre technique se présentent et les magistrats du siège doivent, eux aussi, s'initier à ce genre de problèmes. Le manque de personnel auprès des parquets est, par ailleurs, une question qui ne se pose pas de manière particulière en ce qui concerne la répression des infractions à la législation ou à la réglementation relatives aux déchets, et le remède qu'il conviendrait d'apporter sur un plan général relève manifestement de la compétence du pouvoir national.

Comme l'action répressive que l'article 47 du projet entend confier à des fonctionnaires régionaux peut aboutir à des peines privatives de liberté, la forme des poursuites ne peut, en vertu de l'article 7 de la Constitution, être prescrite que par la loi. Sans doute, l'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles a-t-il autorisé les Conseils régionaux à ériger des faits en infractions et, par conséquent, à prévoir les cas dans lesquels une personne peut être poursuivie, ce que l'article 7 réserve, en principe, à la loi. Mais cette attribution de la compétence de créer de nouvelles infractions est expressément attribuée aux Conseils régionaux par la loi spéciale. Celle-ci est, en revanche, muette en ce qui concerne l'organisation de l'action pénale. Ce silence ne peut être interprété que comme excluant toute compétence régionale en ce domaine.

L'article 47 du projet doit donc être omis.

Article 48.

Au sujet de "l'amende administrative", l'on se référera aux observations qui sont formulées sous l'article 50,

.../...

article qui établit une telle peine d'amende à titre de sanction du manquement à l'obligation d'acquitter les redevances prévues par le décret.

Article 49.

Au paragraphe 1er, les mots "modifiée par les lois des 22 décembre 1969 et 25 juin 1975" doivent être omis. Il n'est pas d'usage, en effet, de citer dans une disposition les modifications subies par la loi à laquelle il est fait référence.

+

Au paragraphe 2, 1°, les mots "sous réserve de la dérogation prévue au 4°" sont superflus, puisque le 4° ne contient aucune règle qui serait dérogatoire au livre Ier du Code pénal, mais ne fait, au contraire, que répéter l'article 50 de ce Code.

Le 2°, le 3° et le 4° apportent des dérogations au droit commun en matière de suspension, de sursis et de probation ainsi qu'en ce qui concerne l'emprisonnement subsidiaire.

Comme le droit pénal n'entre pas, en principe, dans les compétences attribuées aux Régions, c'est seulement en vertu de ses "pouvoirs implicites" (article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles) que le Conseil régional pourrait adopter les dispositions de l'article 49, § 2, 2°, 3° et 4°.

L'exposé des motifs se borne à renvoyer aux articles 73 quinquies et 73 sexies du Code de la taxe sur la valeur ajoutée.

.../...

Il est vrai que ces dispositions de ce Code ont ici servi de modèle. Mais si le législateur national était évidemment compétent pour établir ces règles comme pour juger du point de savoir si elles étaient indispensables pour lutter contre la fraude en matière de taxe sur la valeur ajoutée, il n'est, en revanche, pas démontré que cette même rigueur soit indispensable pour garantir le paiement de redevances, alors que celles-ci sont, comme il a déjà été rappelé sous l'article 22, la rétribution d'un service rendu. Il faudrait, au surplus, que la perception intégrale des redevances soit, elle-même, indispensable à l'exercice, par la Région, de ses compétences en matière d'enlèvement et de traitement des déchets.

Les mesures prévues aux 2°, 3° et 4° de l'article 49, § 2, sont, en réalité, des moyens d'une politique criminelle générale, beaucoup plus que les moyens d'une politique de l'environnement. Il ne se conçoit donc guère que, sauf des cas exceptionnels, ces institutions soient adaptées aux besoins et aux objectifs spécifiques de législations et de réglementations particulières. Ce morcellement rendrait impossible l'exercice, par le pouvoir national, de compétences qui lui appartiennent de manière incontestable.

Le 4° de l'article 49, § 2, fait double emploi, comme il vient d'être relevé ci-dessus, avec l'article 50 du Code pénal et doit donc être omis. S'il fallait cependant voir dans cette disposition du projet une dérogation à l'article 50 du Code pénal, il excéderait la compétence du Conseil régional, puisqu'en vertu de l'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, c'est "conformément au livre 1er du Code pénal", lequel contient l'article 50 de ce Code, que le décret peut ériger en infraction les manquements à ses dispositions. Le 4° doit donc, en tout état de cause, être omis.

Article 50.

L'article 50 prévoit une "amende administrative" qui est encourue pour "toute infraction à l'obligation d'acquitter les redevances visées par le présent décret".

Dans les observations formulées sous l'article 49, il a déjà été rappelé que l'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles impose aux Conseils régionaux et communautaires de prévoir un système de sanctions répressives des manquements aux dispositions de leurs décrets, qui soit conforme au livre Ier du Code pénal.

Or, le Code pénal ne connaît que les amendes pour crime, délit ou contravention, non les "amendes administratives". Celles-ci ne sont prévues que par certaines législations spéciales, comme la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, ou par certaines lois fiscales (Code des impôts sur les revenus, article 335, Code de la taxe sur la valeur ajoutée, articles 70 à 72, "amendes fiscales"). Pareil système de sanctions ne manque pas de soulever des questions nombreuses et délicates, du point de vue de sa conformité tant à la Constitution (articles 92 et 93 de la Constitution) qu'à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (article 6). En tout état de cause, il est étranger au système des sanctions du Code pénal qui seul peut être mis en oeuvre par les décrets des Régions et des Communautés en vertu de l'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

Si l'intention des auteurs du projet avait été d'instituer un système de sanctions qui pût être, en même temps, l'origine de ressources supplémentaires permettant à la Région

de remplir plus efficacement ses missions en matière de protection de l'environnement et d'épuration des eaux, l'article 50 ne leur aurait pas permis d'atteindre leur but. Le produit des amendes pénales revient bien entendu au Trésor de l'Etat, même lorsque l'infraction constitue un manquement à un décret. Les amendes administratives prévues par des lois fiscales (non par la législation sociale) ne sont perçues par l'administration fiscale concernée que parce que, dans ce cas, l'amende administrative apparaît comme un accessoire du droit éludé.

L'intention des auteurs du projet d'accroître les ressources de la Région aux dépens des mauvais payeurs des redevances, pourrait, jusqu'à un certain point, être réalisée par un système de "majoration" des redevances payées tardivement. Toutefois, l'accroissement du montant des redevances devrait être proportionné aux conséquences préjudiciables, pour la Région, du retard des paiements.

Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que toutes les recettes des Régions sont prévues par l'article 1er, § 1er, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles. Les redevances apparaissent comme des "moyens non fiscaux propres" (§ 1er, 1°), c'est-à-dire des recettes "liées à l'exercice des compétences" qui ont été reconnues aux Communautés et aux Régions. Il doit s'agir de "perceptions ou de(s) rétributions pour services rendus à charge des citoyens". Le supplément de redevance, pour retard de paiement de celle-ci, doit donc participer de la même nature et, dès lors, demeurer en rapport avec le service rendu. C'est dire que le triplement de la redevance paraît exclu.

L'article 50, dans son texte actuel, excède la compétence du Conseil régional et doit donc être omis.

.../...

Il appartient à l'Exécutif d'apprécier éventuellement s'il convient de compléter son projet par des dispositions prévoyant l'accroissement du montant des redevances en cas de retard de paiement. Mais tel paraît être déjà l'objet de l'article 51, § 9.

Article 51.

Pour tout commentaire de cet article exceptionnellement long, l'exposé des motifs se borne à ce qui suit :

"Cet article s'inspire de l'article 70 du Code de la taxe sur la valeur ajoutée".

L'article 51 institue un système particulier de recours en matière de perception des redevances (§§ 1er, 2 et 11), attribue au fonctionnaire désigné par l'Exécutif le pouvoir de délivrer une contrainte qui peut être rendue exécutoire et servir de base notamment à une procédure de saisie-arrêt (§§ 2 et 3), crée un privilège général et une hypothèque légale dont il détermine les rangs (§ 6), organise une exécution forcée comportant des dérogations au régime de droit commun (§§ 4, 5 et 7) et prévoit divers recours aux juridictions judiciaires en cette matière (§§ 7, 8 et 10).

Aucune de ces dispositions ne relève des compétences explicitement attribuées à la Région. Il ne paraît pas possible non plus d'admettre qu'elles puissent être prises par le Conseil régional sur base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 (pouvoirs implicites). L'ensemble des mesures de contrainte particulièrement énergiques que prévoit l'article 51 peut être jugé utile à la perception d'un impôt tel que la taxe sur la valeur ajoutée. Par contre, toute redevance, au sens

propre du terme, constitue la rémunération d'un service rendu et, dès lors, la sanction la plus directe qui consiste à retirer le bénéfice de ce service à celui qui n'en paie pas le prix, paraît d'une grande efficacité. La redevance prévue à l'article 6 est destinée à couvrir les frais de l'élimination de déchets qui sont mis directement ou indirectement à charge des pouvoirs publics. Il est à penser qu'elle sera perçue en rapport avec la délivrance d'une autorisation concernant la distribution des produits "qui après leur utilisation se retrouvent comme déchet". Dès lors, le retrait de l'autorisation sera la sanction toute naturelle de l'abstention de payer la redevance. La redevance prévue à l'article 22, pour autant qu'il s'agisse bien d'une redevance, bien entendu, se trouvera, elle aussi, en relation avec une autorisation d'exercer une certaine activité, à savoir l'exploitation d'un "versage". Ici aussi, le retrait de l'autorisation ou la simple menace de retrait de l'autorisation devraient suffire à contraindre le redevable à s'acquitter et, au surplus, dans le cas où le paiement ne serait pas effectué, la suppression de l'activité jusque-là autorisée allégerait les dépenses de la Région. Dans ces conditions, les mesures contraignantes et les procédures qui les accompagnent, telles qu'elles sont prévues à l'article 51, ne sont pas indispensables à l'exercice, par la Région, de ses compétences en matière d'enlèvement et de traitement des déchets.

Il convient encore de remarquer que le système de remise des amendes administratives et le système de transaction, organisés par les paragraphes 1er et 2, liés à l'article 50, appellent les mêmes observations et doivent, par conséquent, pour cette raison-là aussi, être supprimés.

.../...

Seul le paragraphe 9 de l'article 51, qui prévoit un intérêt de retard sur les redevances qui ne sont pas payées dans le délai requis, peut être maintenu.

Article 52.

En ce qui concerne le 1°, le Conseil d'Etat se borne à renvoyer aux observations formulées sous l'article 15, à propos de la notion d'abandon de déchets.

L'article 52, 2°, en tant qu'il entend réprimer le fait d' "abandonner" des déchets toxiques, empiète sur la compétence du législateur national. Celui-ci a prévu à l'article 25, 1°, de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques des sanctions moins sévères pour le même fait.

La même remarque vaut pour les articles 53, dernier alinéa, et 56, § 2.

Article 53.

Les mots "Sans préjudice des articles 269 à 274 du Code pénal" pourraient être omis; ils renvoient aux textes relatifs à la rébellion.

Indépendamment de l'observation formulée sous l'article 52, 2°, qui est applicable au dernier alinéa du présent article, il y a lieu de relever qu'en exigeant dans le chef de celui qui fait une fausse déclaration, une "intention de fraude" le 2° met apparemment à charge de l'administration une preuve

qu'il sera souvent difficile de fournir. Il serait sans doute préférable de s'inspirer des formules utilisées dans le Code des impôts sur les revenus (article 341).

Au dernier alinéa, pour autant qu'il doive subsister, on remarquera que le renvoi au "1°" doit se comprendre comme un renvoi "au premier alinéa".

Article 56.

L'article prévoit des peines de huit jours à six mois d'emprisonnement et de cent francs à cent mille francs d'amende. Ces peines sont plus sévères, par exemple, que celles prévues à l'article 52, 1°, pour des infractions bien déterminées. Les infractions "aux arrêtés pris en vertu de ces articles", c'est-à-dire en vertu d'une douzaine d'articles du décret, sont, en réalité, des actes ou des comportements qui ne sont pas déterminés. Non seulement il paraît peu logique de prévoir des sanctions plus graves pour des infractions dont le contenu n'est pas précisé que pour des infractions bien définies, mais encore il n'est pas conforme au principe de la légalité des délits et des peines, consacré par l'article 9 de la Constitution et par l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, d'établir des sanctions pénales pour des faits qui ne seront décrits qu'ultérieurement par l'Exécutif. Il serait préférable d'habiliter l'Exécutif à déterminer lui-même, dans certaines limites, les infractions consistant en des manquements à ses propres règlements et les sanctions pénales dont elles pourront être assorties.

.../...

La plupart des dispositions citées au paragraphe 1er, a, contiennent seulement des habilitations données à l'Exécutif. On ne voit pas comment un particulier pourrait commettre une infraction à ces dispositions. Il semble que la plupart de ces références aux articles du décret devraient ne figurer que sous le b.

Les actes d'autorisation et d'agrément, visés au paragraphe 1er, c, sont des actes individuels. Ils peuvent évidemment prévoir des conditions qui s'imposent au titulaire de l'autorisation ou de l'agrément. Mais l'on ne saurait parler d' "infraction" à ces conditions. Les sanctions de l'article 56, § 1er, devraient être établies contre ceux qui ne respectent pas les conditions auxquelles leur ont été délivrés des autorisations ou des agréments prévus par le décret.

+

La portée du paragraphe 3 n'apparaît pas clairement. L'exposé des motifs ne contient aucune explication. En principe, il va de soi que les diverses dispositions du décret doivent s'appliquer concurremment et que les unes "ne portent pas préjudice à l'application" des autres.

Article 57.

Les articles 52 à 56 prévoient diverses peines d'amend et d'emprisonnement. L'article 57 ne définit donc pas de peine applicable aux infractions qu'il prévoit, en renvoyant à ces cinq dispositions. Les mots "selon le cas" n'apportent pas de précision. En effet, les infractions prévues aux 1°, 2° et 3°

.../...

sont elles-mêmes mal définies. Si par "acte interdit" (1°), on peut supposer qu'il s'agit d'un acte interdit par l'un des articles 52 à 56 - encore qu'il subsiste une certaine incertitude (1), les 2° et 3° ne visent que le manquement à des dispositions réglementaires, dont il n'est même pas précisé s'il s'agit des règlements qui pourraient être pris en vertu des articles cités à l'article 56, § 1er, a. On peut d'ailleurs se demander si l'intention de l'Exécutif n'est pas de rendre l'employeur responsable pénalement lorsqu'il ne donne pas à son préposé les moyens nécessaires pour respecter les dispositions du décret lui-même ou lorsqu'il ne s'est pas assuré du fait que son préposé avait les connaissances suffisantes pour accomplir sa mission en respectant les dispositions du décret lui-même. L'article en projet, qui ne se réfère qu'aux "dispositions réglementaires", ne traduirait pas alors cette intention de l'Exécutif.

Article 58.

L'article institue des règles particulières pour la récidive. La compétence reconnue aux Régions par l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980, d'établir des peines sanctionnant les manquements aux dispositions de leurs décrets, implique la compétence de prévoir des peines plus sévères dans le cas où de tels manquements se répètent dans les conditions que le décret détermine.

Cependant, le livre 1er du Code pénal, en particulier les articles 54 à 58, s'applique aux dispositions pénales établies par décret. Les règles de la récidive de droit commun

.../...

(1) En ce qui concerne l'article 54, par exemple, on peut se demander si l'obligation de fournir les renseignements n'est pas imposée à l'employeur lui-même et non à son préposé.

s'appliqueront donc de manière cumulative avec celles de la récidive spéciale prévue par le décret lui-même.

Le mot "établissement", employé dans la dernière phrase, manque de précision. On se reportera, à ce propos, aux observations formulées sur l'expression "locaux et établissements" sous les articles 44 et 45 ci-dessus.

Article 59.

Selon l'exposé des motifs, l'article "s'inspire de l'article 27 de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques". Il a pourtant une portée nettement plus étendue.

Il va de soi que, si la Région peut démontrer qu'elle a subi un dommage par l'obligation où elle s'est trouvée d'exposer des frais tels que ceux qui sont mentionnés à l'article 59, et que ce dommage soit la conséquence de l'infraction constatée, elle pourra, en vertu du droit commun de la responsabilité civile, obtenir condamnation du prévenu au paiement d'une indemnité. A cet égard, l'article 59 est inutile.

Si l'article 59 a pour portée de mettre à charge du condamné des frais qui ne sont pas la conséquence de l'infraction, il institue un système de responsabilité civile dérogatoire au droit commun et rien ne paraît devoir faire admettre que de telles dispositions seraient indispensables à l'exercice, par la Région, de ses compétences en matière d'enlèvement ou de traitement des immondices ou plus généralement en matière de protection de l'environnement. L'article 59 dérogerait aussi, dans ce cas, aux règles de la procédure pénale, puisqu'il

permettrait de demander au juge répressif de se prononcer sur une demande de nature civile qui ne concernerait pas des dommages et intérêts proprement dits. Si l'article 59 n'est pas inutile, il entraîne donc un dépassement de la compétence du Conseil régional.

Article 60.

Cet article est apparemment une répétition d'une partie de l'article 42 du Code pénal. Il convient donc de l'omettre

Article 61.

La phrase "Les amendes pénales sont toujours prononcées cumulativement" n'est pas claire. Si l'Exécutif entend apporter ainsi une dérogation aux dispositions du Code pénal relatives au concours de plusieurs infractions, cette phrase ne saurait être insérée dans un décret sans qu'il y ait excès de compétence, puisque l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 n'attribue aux Conseils régionaux que le pouvoir d'établir des peines "conformément au livre Ier du Code pénal".

Article 63.

Pour les motifs qui ont été donnés à propos de l'article 51, la disposition permettant à l'administration de transiger en matière pénale excède la compétence de la Région.

.../...

Article 64.

Au paragraphe 1er, 1°, l'emploi des termes "Il peut fixer un délai ..." est de nature à compromettre l'application des dispositions prévues qui, compte tenu notamment du paragraphe 2, impliquent que le jugement prévoit, dans tous les cas, un délai dans lequel la personne visée sera tenue de procéder à l'exécution des mesures prescrites.

Pour le surplus, il y a lieu de se reporter à l'observation faite à propos de l'article 39, 1° et 2°.

Le paragraphe 2 prévoit que l'Office des déchets assure l'exécution du jugement si les mesures prescrites en vertu du paragraphe 1er ne sont pas exécutées par la personne condamnée.

Il paraîtrait au moins utile que l'Office des déchets soit associé à la procédure dès avant le jugement pour qu'il puisse éventuellement demander telle mesure d'exécution qui s'imposerait.

Au paragraphe 3, il conviendrait de préciser la forme de la notification et de qui elle devrait émaner.

Article 68.

Ainsi qu'il a été exposé à propos de l'article 20, le Conseil régional n'a pas compétence pour abroger les dispositions de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques.

.../...

Article 69.

La disposition paraît être motivée par la crainte que les dispositions réglementaires fondées sur des dispositions législatives antérieures à la promulgation du décret en projet et que ce dernier aurait pour effet d'abroger totalement ou partiellement, cessent d'être en vigueur, ce qui est erroné.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas, dès lors, la justification de la disposition.

Article 70.

Cette disposition paraît s'inspirer d'une conception analogue à celle qui a justifié l'article 69, à savoir que les actes faits en vertu de dispositions législatives ou réglementaires antérieures cesseraient d'être valables lors de l'entrée en vigueur du décret en projet, ce qui n'est pas le cas.

La disposition doit, dès lors, être omise.

BV.

- 132 -

L. 15.650/9.

La chambre était composée de

Messieurs :	H. ROUSSEAU,	président de chambre,
	A. VANWELKENHUYZEN,	conseillers d'Etat,
	P. FINCOEUR,	
	C. DESCHAMPS,	assesseurs de la
	L. MATRAY,	section de législation,
Madame :	R. DEROY,	greffier,

Le rapport a été présenté par M. J. FORTPIED, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

H. ROUSSEAU.