

ST.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION 1 WETGEVING L
23-01-1990
Transmis à M. Overgemaakt aan de H. <i>Vandeweyer</i>

L. 19.306/9.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de l'Environnement et du Logement pour la Région wallonne, le 7 août 1989, d'une demande d'avis sur un projet de décret "modifiant le décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets", et en ayant délibéré en ses séances des 20 novembre, 27 novembre, 18 décembre 1989 et 15 janvier 1990, a donné le 15 janvier 1990 l'avis suivant :

OBSERVATION PREALABLE.

Le Conseil d'Etat observe que la plupart des mesures fixées par l'avant-projet de décret auraient pu faire avantageusement l'objet de mesures réglementaires prises par l'Exécutif régional, dans le cadre de l'habilitation qui lui a été conférée par l'article 24 du décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets.

Le présent avis est donné sous cette réserve.

EXAMEN DU TEXTE.DISPOSITIF.Article 1er.

La phrase liminaire de l'article 1er doit être rédigée comme suit :

"Dans l'article 3 du décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets, modifié par le décret du 30 juin 1988, il est inséré ...".

Pour ce qui est de la rédaction du 10°bis en projet, afin de tenir compte de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 1/89 du 31 janvier 1989, n° du rôle 62, en cause le recours de l'Exécutif régional wallon en annulation de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, il est proposé de remplacer les mots "déchets d'équarrissage" par les mots "déchets d'origine animale" et de rédiger la disposition en projet comme suit :

.../...

"10°bis. déchets d'origine animale : les carcasses et viandes d'animaux reconnues impropres à la consommation humaine par l'autorité nationale compétente en matière de santé publique".

Article 2.

La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"L'article 21 du même décret est complété par un paragraphe 6 rédigé comme suit :".

Selon les informations données au Conseil d'Etat par le délégué du Ministre, le texte en projet ne correspond pas aux intentions de l'Exécutif. Il doit être remplacé par le texte suivant :

"§ 6. L'exploitant de décharges est tenu de prendre toutes dispositions pour empêcher les animaux domestiques de pénétrer dans les décharges contrôlées".

Article 3.

Le décret du 9 avril 1987 ayant déjà inséré un paragraphe 4 dans l'article 26 du décret du 5 juillet 1985, les nouveaux paragraphes à insérer doivent être numérotés 5 et 6.

.../...

La phrase liminaire doit donc être rédigée comme suit :

"L'article 26 du même décret, modifié par le décret du 9 avril 1987, est complété par un § 5 et un § 6 rédigés comme suit : ...".

Paragraphe 5 (devenant le paragraphe 6).

1. A la fin de l'alinéa 1er, il faut écrire "§ 5, alinéa 2" au lieu de "§ 4, alinéa 2"

2. A propos de l'alinéa 3, troisième phrase, qui confère à l'Exécutif le pouvoir "de fixer le tarif de certains enlèvements ainsi que les indemnités pour certaines parties d'animaux qui sont enlevées", il convient d'observer que la politique des prix étant de la compétence exclusive du législateur national, l'Exécutif aura à tenir compte, dans l'exercice de son pouvoir, de la législation nationale concernant la politique des prix (1).

3. L'alinéa 4 dispose : "Les usines de destruction sont des entreprises d'utilité publique. Elles peuvent être réquisitionnées par les autorités publiques".

Cet alinéa est la reproduction pure et simple de l'article 14, § 4, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

.../...

(1) Voir en ce sens l'avis rendu par la section d'administration, IIIème chambre, le 9 juin 1987, Administration publique, trimestriel, pp. 30 à 38, spéc. p. 38.

Comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a déjà observé au point 7 de l'avis donné le 30 juin 1983, sous le n° 14.679/8, sur le projet devenu la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux (1),

"Du point de vue juridique, l'expression "d'utilité publique" est assez vague. Il faut sans doute entendre que l'activité de destruction des déchets sera considérée comme un service public au sens matériel, c'est-à-dire comme une activité d'intérêt public confiée par l'autorité à un organisme privé ... (2).

Il est également possible que la disposition qui déclare les usines de destruction "d'utilité publique" doive uniquement servir de justification juridique à la disposition qui y fait suite et aux termes de laquelle ces entreprises peuvent être "réquisitionnées" par les autorités : c'est ce qui se dégage des déclarations du fonctionnaire délégué. Une disposition ayant cet objet ne doit pas être assortie d'une justification juridique dans le texte même de la loi, justification qui serait d'ailleurs dépourvue de tout caractère normatif".

Le texte actuellement soumis à la section de législation du Conseil d'Etat étant un projet de décret, la question se pose toutefois de savoir si la Région dispose d'un pouvoir de réquisition dans les matières qui relèvent de sa compétence.

Comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a relevé dans son avis donné le 14 mai 1984, sous le n° 15.650/9, sur le projet devenu le décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets (3) :

.../...

(1) Doc. Sénat 194 (1985-1986), n° 1.

(2) A. BUTTGENBACH, op. cit., n°s 251 et suivants.

(3) C.R.W. 113 (1983-1984), n° 1.

"A l'exemple de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques, l'article 28 du projet prévoit ... 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 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 (3).

.../...

-
- (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.
 - (3) 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.

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 des 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) (1).

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 (2), il paraît exclu qu'elles puissent procéder à des réquisitions ou habiliter les pouvoirs subordonnés à en décider. Le rappel de l'article 11

.../...

(1) 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).

(2) 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).

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 (1)" (2).

Le législateur régional a, dans le décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets, tenu compte des observations qui avaient été émises par le Conseil d'Etat sur l'article 28 du projet (3).

L'alinéa doit donc être omis.

4. Pour ne pas vider de leur substance les alinéas 1er et 2 du paragraphe 5, devenant le paragraphe 6, il y aurait lieu de préciser, dans l'alinéa 5, les conditions objectives dans lesquelles une dérogation pourrait être admise.

En outre, il faut écrire : "... des alinéas 1er et 2".

(1) Voy. A. Mast. C. Cambier et A. Buttgenbach, loc. cit. ci-dessus.

(2) Doc. C.R.W. 113, (1983-1984), n° 1, pp. 54-55.

(3) L'autorité nationale est compétente pour procéder aux réquisitions, en vertu de la loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix et de l'arrêté royal du 27 juillet 1950 déterminant les besoins vitaux à satisfaire pour l'exécution de la loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix, lequel, en son article 1er, cite le fonctionnement des abattoirs et des clos d'équarrissage au nombre des besoins vitaux.

La chambre était composée de

Messieurs :	P. FINCOEUR,	conseiller d'Etat, président,
	C.-L. CLOSSET, R. ANDERSEN,	conseillers d'Etat,
	C. DESCHAMPS, P. GOTHOT,	assesseurs de la section de législation,
Madame :	R. DEROY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. D. BATSELE, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

P. FINCOEUR.