ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture de la Région wallonne, le 10 mars 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret "relatif aux déchets", a donné le 20 mars 1995 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est

> "... par la nécessité de compléter la transposition de la directive du Conseil 91/156/CEE du 18 mars 1991 modifiant la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets, et de la directive du Conseil 91/689/CEE du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux, dont les délais de transposition expiraient respectivement le 1er avril 1993 et le 12 décembre 1993, ...".

*

* *

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler quelques observations qui apparaissent comme fondamentales. Il se dispensera de critiquer la forme et la structure de l'avant-projet, encore que celles-ci laissent à désirer (1).

*

* *

---

(1) Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, les mots "générer" et "génération", dans l'acception que leur donne l'avant-projet, sont des anglicismes, qu'il convient de remplacer par les termes "produire" et "production" qui sont du reste employés par les directives européennes.

OBSERVATION PREALABLE.

Consulté sur le décret en projet, l'inspecteur des finances a, dans une note datée du 3 mars 1995, déclaré qu'"à moins de retarder exagérément la procédure", il ne lui était pas possible "d'analyser complètement ce projet en vue d'émettre un avis circonstancié sur ses implications financières".

C'est sous la réserve du plein accomplissement de la procédure de consultation de l'inspecteur des finances, qu'il est procédé à l'examen du décret en projet.

EXAMEN DU PROJET.

Article 1er.

L'article 3 de la directive du Conseil 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets fixe une priorité dans les objectifs à poursuivre par les Etats membres : ceux-ci sont tenus de promouvoir, en premier lieu, la prévention ou la réduction de la production des déchets et de leur nocivité et, en deuxième lieu, la valorisation des déchets ou leur utilisation comme source d'énergie.

La disposition en projet doit refléter ce même ordre de priorité.

Article 2.

Cette disposition doit être omise, l'obligation par trop générale qu'elle formule étant explicitée dans l'avant-projet de décret et dans les arrêtés qui seront pris pour son exécution.

L'article 12, § 6, doit être revu en conséquence.

Article 4.

Comme le relève le commentaire qui en est fait dans l'exposé des motifs, la disposition en projet "donne au Gouvernement la faculté de déterminer des conditions générales permettant d'apprécier quand une substance n'a pas la qualité de déchet".

L'article 1er, a, de la directive précitée 75/442/CEE définit ce qu'il y a lieu d'entendre par la notion de "déchet" : il s'agit de "toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe I (à la directive), dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire".

En dépit des difficultés d'interprétation que peut susciter cette définition, il n'est pas au pouvoir des Etats membres de préciser celle-ci par des dispositions dotées d'une portée normative (1). En effet, il est de principe que les règles de droit communautaire doivent faire l'objet

---

(1) Que ce soit en précisant la notion de "déchet" ou l'expression "se défaire de".

d’une interprétation uniforme dans l’ensemble du marché commun. A cet égard, comme l’a déclaré la Cour de justice des Communautés européennes, "les Etats membres sont tenus de ne prendre aucune mesure susceptible d’affecter la compétence de la Cour pour se prononcer sur toute question d’interprétation du droit communautaire ..., ce qui implique qu’aucun procédé ne serait admissible par lequel la nature communautaire d’une règle juridique serait dissimulée aux justiciables" (1).

La directive 75/442/CEE ne donne pas davantage aux Etats membres le pouvoir de soustraire à la qualification de "déchet" une substance ou un objet mentionné à l’annexe I et dont le détenteur se défait ou a l’intention ou l’obligation de se défaire, lorsque ces Etats estiment, pour reprendre les termes de l’exposé des motifs, qu’il y a lieu de procéder "à un assouplissement de la définition du déchet", que "toutes les matières dont on peut se défaire ne sont pas des déchets", qu’il est important de soustraire certaines d’entre elles "aux règles parfois bien lourdes applicables au contrôle des déchets", ou encore que, "moyennant le respect de critères stricts, ces matières ne peuvent plus, pour des raisons de réalisme économique, être considérées comme des déchets".

Les Etats membres ne peuvent, à cet égard, se prévaloir, comme le fait l’exposé des motifs, de l’article 3 de la directive 75/442/CEE, disposition selon laquelle les Etats membres sont tenus de prendre des mesures appropriées pour promouvoir, d’une part, la prévention ou la réduction de la production des déchets et, d’autre part, la valorisa-

---

(1) 10 octobre 1973, aff. 34-73, Variola, Rec., p. 981.

tion des déchets par recyclage, réemploi, récupération ou toute autre action visant à obtenir des matières premières secondaires. En effet, cette disposition est étrangère à la question de la définition du "déchet" au sens de l'article 1er, a, de la directive.

Il s'ensuit que l'article 4 doit être omis.

Article 5.

Selon l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'autorité fédérale est compétente pour "la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs".

Les Régions n'ont aucune compétence en la matière. Le paragraphe 1er de l'article 5 doit donc être omis.

Article 6.

1. Cette disposition prévoit, en ses divers paragraphes, l'établissement de plusieurs catalogues, classements ou listes dont le texte ne fait pas suffisamment apparaître la valeur juridique.

Selon l'exposé des motifs, "Le catalogue (visé au paragraphe 1er) sert de nomenclature de référence, c'est-à-dire que l'ensemble des documents administratifs, utiliseront, pour désigner un type de déchet, le numéro de code européen qui lui est attribué". Dans cette mesure le

catalogue a une valeur normative. Pour le reste, il n'a qu'une simple valeur indicative; c'est ainsi que, comme le relève l'exposé des motifs, "L'inclusion dans le catalogue des déchets ne prévaut pas sur la définition du déchet".

En revanche, contrairement à ce qui est affirmé dans l'exposé des motifs, l'inclusion dans la liste des déchets dangereux et l'exclusion de la liste des déchets inertes, visées au paragraphe 3, ont des conséquences juridiques, vu qu'une présomption y est attachée.

2. La classification en fonction de l'origine des déchets, visée au paragraphe 2, est incomplète car elle ne reprend pas les déchets d'activités hospitalières et de soins de santé dont il est question à l'article 3, 7°. De plus, son utilité n'apparaît pas à la lecture du paragraphe examiné.

3. Le paragraphe 3 prévoit l'établissement de listes de déchets en fonction de leurs caractéristiques et attache une présomption à l'inclusion dans la liste des déchets dangereux et à l'exclusion de la liste des déchets inertes.

Cette présomption est susceptible d'être renversée ainsi que le prévoit l'alinéa 4. Cet alinéa gagnerait en clarté à être, en ce qui concerne les déchets dangereux, rédigé sur le modèle du deuxième considérant de la décision (94/904/CE) du Conseil établissant une liste des déchets dangereux en application de l'article 1er, § 4, de la directive 91/689/CEE relative aux déchets dangereux et

devrait, en ce qui concerne les déchets inertes, déterminer les modes de preuve admissibles pour renverser la présomption.

Article 7.

Paragraphe 1er.

Dans ce paragraphe, le législateur délègue au Gouvernement des pouvoirs excessifs.

Ce n'est pas la seule disposition où il procéde de la sorte; il en est beaucoup d'autres qui confèrent au Gouvernement des attributions excessivement larges. Tel est le cas des dispositions suivantes :

a) l'article 9;

b) l'article 11, alinéa 2;

c) l'article 12, § 3, alinéa 4, seconde phrase, § 4, § 5 et § 8;

d) l'article 17;

e) l'article 24, § 6;

f) l'article 26, § 2;

g) l'article 46;

h) l’article 48, § 1er, alinéa 3;

i) l’article 61, § 4;

j) l’article 64, § 2, seconde phrase.

Ces dispositions doivent être revues en déterminant les règles essentielles relatives aux matières pour lesquelles une habilitation est donnée au Gouvernement.

2. L’habilitation donnée au Gouvernement au paragraphe 1er est à ce point large qu’elle pourrait conduire ce dernier à établir des normes de produits au sens de l’article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et à empiéter ainsi sur la compétence exclusive de l’autorité fédérale (1).

---

(1) Selon l’article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, l’autorité fédérale est compétente pour l’établissement des normes de produits. Les normes de produits sont "des règles qui déterminent de manière contraignantes les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autre en vue de la protection de l’environnement (Cour d’arbitrage, arrêts n^{os} 4, 6, 7, 8, 9 et 10/95 du 2 février 1995).
Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993 qui a inséré l’article précité dans ladite loi spéciale du 8 août 1980 (Doc. Ch. 1063/7-92/93, pp. 44 et 45), toute disposition fixant les conditions auxquelles un produit doit satisfaire pour pouvoir être mis sur le marché constitue une norme de produit.

Ce danger d'excès de compétence existe spécialement en ce qui concerne les 1°, 2°, 4° et, plus encore, le 6°.

Le texte doit être revu à la lumière de cette observation.

Paragraphe 2.

Il conviendrait que les auteurs de l'avant-projet précisent si la comptabilité à tenir des produits susceptibles de devenir dangereux est une comptablilité physique, une comptabilité en valeur ou les deux.

Paragraphe 3.

Le texte gagnerait à être revu et rédigé en s'inspirant du commentaire qui en est donné dans l'exposé des motifs.

La même observation vaut pour l'article 9, 2°.

Article 8.

1. Le paragraphe 2 doit être revu pour transposer plus fidèlement l'article 4, alinéa 1er, de la directive 75/442/CEE.

2. Aux paragraphes 3 et 4, les mots "dans la mesure où cela est techniquement et économiquement faisable" apportent à la directive 75/442/CEE une restriction que celle-ci ne permet pas aux Etats membres de prévoir.

Ces mots doivent être omis.

Article 11.

Cette disposition n'est compatible avec l'article 12 de la directive du Conseil 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets, modifiée par la directive du Conseil 91/156/CEE du 18 mars 1991, que pour autant que les personnes physiques ou morales, qui collectent et transportent les catégories de déchets non visées à l'article 11, soient soumises à un régime de déclaration en application de l'article 9, 3°, de l'avant-projet.

Article 12.

1. Le paragraphe 5 permet au Gouvernement de dispenser certains établissements et entreprises de l'obligation d'obtenir une autorisation et de les soumettre à un régime de déclaration.

Il ressort d'autres dispositions du projet - notamment, l'article 14 - que ces établissements et entreprises reçoivent un "certificat de déclaration".

Le texte doit déterminer la portée de ce certificat, et notamment préciser les pouvoirs dont est dotée l'autorité qui le délivre.

2. Il résulte du paragraphe 7 que l'extension ou la modification d'une installation n'est pas soumise à

autorisation lorsque cette extension ou cette modification n'est pas "de nature à aggraver, directement ou indirectement, les dangers, nuisances ou inconvénients à l'égard de l'homme ou de l'environnement".

Cette restriction n'est pas compatible avec la directive 75/442/CEE, dont les articles 9 et 10 imposent une autorisation pour tout établissement ou entreprise qui effectue des opérations d'élimination ou de valorisation et dont l'article 11 détermine les conditions - non réunies en l'espèce - auxquelles un tel établissement ou une telle entreprise peut être dispensée d'autorisation.

La disposition en projet doit être revue en conséquence.

Article 14.

Au paragraphe 4, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pour quelle raison la décision est tantôt prise sur la proposition motivée de l'Office, tantôt sur la proposition motivée de l'administration.

Article 16.

1. Les auteurs de l'avant-projet ne semblent pas avoir tenu compte de l'hypothèse où un recours administratif est introduit contre la décision accordant une autorisation en vertu du décret en projet.

2. En prévoyant la suspension des effets du permis de bâtir aussi longtemps que l'autorisation requise en vertu du décret en projet n'a pas été "accordée", la disposition en projet fixe l'échéance du délai de suspension à la date de l'adoption de la décision statuant sur la demande d'autorisation, et non à celle de la notification de cette décision. On peut se demander si telle est bien l'intention des auteurs du projet.

3. Le texte en projet ne détermine pas les règles applicables lorsque l'autorité qui statue sur la demande d'autorisation introduite en vertu du décret en projet n'accorde l'autorisation que partiellement ou arrête des conditions telles que le permis de bâtir et cette autorisation ne sont pas pleinement compatibles.

Le texte doit être revu à la lumière de ces observations.

Article 17.

Cette disposition appelle une observation analogue à la deuxième observation qui a été faite au sujet de l'article 7.

En outre, l'habilitation que prévoit le 2° excède la compétence de la Région, compte tenu de la compétence

exclusive de l'autorité fédérale en matière de pratiques du commerce (1).

Article 19.

L'alinéa 2 prévoit que "le Gouvernement peut mettre à la disposition des bourses de déchets une subvention non remboursable pour la période qu'il détermine".

En vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, les dispositions en matière de comptabilité de l'Etat leur sont applicables, notamment les articles 55 à 58 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991 qui établissent le régime du contrôle de l'emploi des subventions. En prévoyant le caractère non remboursable de la subvention allouée aux bourses de déchets, la disposition du projet méconnaît l'article 57 des lois coordonnées précitées.

Article 20.

Le commentaire qui est donné de l'article 20 dans l'exposé des motifs montre que d'autres dispositions sont prévues dans le décret en projet pour assurer l'application de l'article 5, 1°, de la directive 75/442/CEE.

Le Conseil d'Etat se demande dès lors quelle est la portée de l'article 20.

---

(1) Article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 4°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

Article 21.

La section de législation n'aperçoit pas quelle est la portée normative - portée que doit avoir toute disposition figurant dans un décret - de l'article 21.

La même observation vaut pour la première phrase de l'article 22, § 3.

Article 23.

1. La disposition en projet a notamment pour objet de réserver à certaines catégories de personnes la possibilité de demander une autorisation pour l'implantation et l'exploitation d'un centre d'enfouissement technique.

Dans les hypothèses visées aux alinéas ler à 3 du paragraphe 2, le texte réserve cette possibilité aux personnes de droit public qu'il désigne ou à des sociétés d'économie mixte dans lesquelles elles ont la qualité d'associé, pour autant que ces sociétés soient "majoritairement publiques".

Dans l'hypothèse que mentionne l'alinéa 4 du paragraphe 2, il est prévu que l'autorisation peut être octroyée aussi bien à des personnes morales de droit privé qu'à des personnes de droit public ou aux sociétés d'économie mixte "majoritairement publiques" dans lesquelles celles-ci ont la qualité d'associé. Toutefois, le paragraphe 4 précise que les personnes morales de droit privé qui obtiendraient une autorisation sont soumises au pouvoir de

contrôle du Gouvernement, ce contrôle étant exercé à l'intervention d'un commissaire du Gouvernement.

En outre, selon le paragraphe 5, alinéa ler,

> "l'implantation et l'exploitation de centres d'enfouissement technique ne peuvent être autorisées que sur des biens immeubles sur lesquels les personnes morales de droit public visées au § 2, alinéas ler à 3 et, en ce qui concerne les déchets industriels (1), la société publique visée à l'article 45, disposent d'un droit réel".

Ces diverses restrictions portent atteinte au principe de la liberté d'établissement, qui est consacré tant en droit communautaire (article 52 et suivants du traité instituant la Communauté européenne) qu'en droit interne (article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980) et au principe de la liberté de commerce et d'industrie qui s'impose aux Régions en vertu de la même disposition de la loi spéciale du 8 août 1980.

Ces restrictions ne peuvent être admises que si elles sont suffisamment justifiées par des exigences impératives d'intérêt général. Dans l'appréciation de l'admissibilité de ces restrictions, il faut examiner si, en application du principe de proportionnalité, des mesures moins contraignantes ne permettraient pas d'atteindre les objectifs poursuivis.

---

(1) C'est-à-dire dans l'hypothèse envisagée par le paragraphe 2, alinéa 4.

L’exposé des motifs et le commentaire de l’article 23 font état d’un certain nombre de considérations qui, en elles-mêmes, sont tout à fait légitimes.

La question se pose toutefois de savoir si ces considérations constituent une justification suffisante. En particulier, il importe de vérifier si les objectifs poursuivis ne peuvent être atteints par des moyens moins contraignants que ceux utilisés : l’on pense en particulier aux nombreuses mesures de police et de surveillance prévues par l’avant-projet, au plan des centres d’enfouissement technique dont il est question à l’article 28, au pouvoir d’exproprier les biens nécessaires à l’implantation de centres d’enfouissement technique en tenant compte de la valeur prévue à l’article 23, § 5, alinéa 4, aux pouvoirs que le décret en projet accorde aux autorités publiques pour assurer la remise en état des sites.

Il appartiendra au législateur décrétal d’apprécier, sous le contrôle des juridictions compétentes, s’il est satisfait en l’espèce aux critères de nécessité et de proportionnalité.

2. En tout état de cause, lorsqu’elle prévoit, au paragraphe 4, que les personnes morales de droit privé exploitant un centre d’enfouissement technique de déchets industriels sont soumises au pouvoir de contrôle du Gouvernement, pouvoir exercé à l’intervention d’un commissaire du Gouvernement qui a notamment la faculté d’"introduire un recours auprès du Gouvernement contre toute décision qu’il estime contraire au présent décret, à ses arrêtés d’exécution et à l’intérêt général", la disposition en projet règle

une question relevant du droit des sociétés, matière de compétence fédérale (1).

La Région wallonne ne peut envisager d'adopter le paragraphe 4 en projet en se fondant sur l'article 10 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980. En effet, selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, pour être compatible avec le régime des compétences exclusives institué par la loi spéciale, le recours à l'article 10 de cette loi n'est admissible qu'à la double condition que la matière réservée à la compétence de l'Etat se prête à un règlement différencié et que l'incidence sur cette matière réservée ne soit que marginale (2). En l'espèce, comme les règles envisagées affectent profondément le fonctionnement des sociétés auxquelles elles sont destinées à s'appliquer, il ne peut être soutenu que leur incidence sur le droit des sociétés serait seulement marginale.

En conséquence, le paragraphe 4 excède la compétence de la Région.

3. Sous réserve de ces deux observations fondamentales, l'article examiné appelle encore les quelques remarques suivantes :

---

(1) Article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 5°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

(2) Arrêts n° 7 du 20 décembre 1985, n° 66 du 30 juin 1988, n° 67 du 9 novembre 1988, n° 40/91 du 19 décembre 1991, n° 32/92 du 23 avril 1992, et n° 4/93 du 21 janvier 1993.

a) Le paragraphe 1er dispose que "L'implantation et l'exploitation des centres d'enfouissement technique est un service public"; la même disposition prévoit, en sa deuxième phrase, que les exploitants sont tenus d'assurer l'égalité des utilisateurs dans l'accès aux centres d'enfouissement technique qu'ils exploitent, ceci toutefois "sans préjudice de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales".

Cette restriction au principe de l'égalité des usagers devant le service public, qui consiste, selon l'exposé des motifs, en ce que les intercommunales pourront, "limiter l'accès au centre d'enfouissement de déchets ménagers qu'elles exploitent aux seuls déchets des communes affiliées ..." ne trouve pas de fondement dans la loi précitée du 22 décembre 1986.

Si le législateur décrétal peut limiter ce principe, on ne trouve, ni dans la disposition examinée ni dans les autres dispositions de l'avant-projet et pas davantage dans l'exposé des motifs, une quelconque justification d'une telle limitation.

b) Il ressort de l'exposé des motifs que les conventions prévues au paragraphe 3, alinéa 1er, peuvent être soit des contrats de "sous-traitance", soit des concessions de service public, soit encore des contrats de société.

L'implantation et l'exploitation des centres d'enfouissement technique étant érigées en service public, on peut se demander comment il est possible de concilier les exigences du service public avec le fait d'en confier

l’exploitation à des tiers par un contrat de "sous-traitance".

Lorsque la convention tend à la constitution d’une association avec une personne morale de droit privé, l’alinéa 2 précise que "l’entité créée doit être majoritairement publique". L’avant-projet ne dit mot de la forme juridique de l’association.

C’est au législateur décrétal qu’il appartient de prendre expressément position sur ce point et de se conformer à l’article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

c) Au paragraphe 5, alinéa 4, il est prévu que "pour le calcul de la valeur de l’immeuble exproprié, il n’est tenu compte que de la valeur vénale de la surface du bien" à une date que le texte précise, "cette valeur étant établie par la seule référence aux droits dont dispose le propriétaire en vertu d’autorisations existantes et non périmées".

En ce qu’elle précise qu’il n’est tenu compte que de la valeur vénale de la surface du bien, la disposition examinée exprime mal l’intention exposée dans le commentaire de l’article.

En tant qu’elle prévoit que la valeur est établie par la seule référence aux droits dont dispose le propriétaire en vertu d’autorisations existantes et non périmées, elle ne tient pas compte de la valeur d’avenir, autre que celle résultant de l’affectation qui sera donnée au bien à la suite de l’expropriation, ce qui pourrait voir pour

conséquence que l’indemnité ne serait pas "juste" au sens de l’article 16 de la Constitution.

En conclusion, l’article 23 doit être fondamentalement revu.

Article 24.

Au paragraphe 5, alinéa 2, si les auteurs du projet entendent instituer une tutelle spécifique sur le règlement communal visé, le décret en projet doit, conformément à l'article 7, alinéa 1er, b, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, organiser cette tutelle.

Il est rappelé à cet égard, que, selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, l'organisation d'une tutelle spécifique comporte la détermination des actes sur lesquels porte la tutelle, du procédé de tutelle, de l'autorité de tutelle et des éléments essentiels de la procédure (1).

Article 27.

1. Au paragraphe 1er, alinéa 2, on n'aperçoit pas la portée de la disposition selon laquelle le plan de gestion des déchets "peut être intégré dans le plan d'environnement pour le développement durable", puisqu'il s'agit d'un programme "sectoriel" au sens du décret du 21 avril 1994 et que ce décret distingue le plan d'environnement pour le développement durable et les programmes sectoriels.

2. L'article 7, 1°, de la directive 75/442/CEE détermine les matières sur lesquelles doit porter un plan de gestion des déchets.

---

(1) Arrêts n° 38 du 30 juin 1987, n° 69 du 10 novembre 1988 et n° 49/94 du 22 juin 1994.

Le paragraphe 2 en projet doit être revu pour satisfaire plus fidèlement à cette disposition.

Article 28.

1. L'objet et la portée du plan des centres d'enfouissement technique doivent être déterminés plus précisément.

En outre, le texte ne permet pas d'apercevoir comment il y a lieu de combiner les articles 27 et 28.

2. Selon le texte de l'avant-projet, les sites désignés par le plan "ne peuvent être affectés qu'à l'exploitation de centres d'enfouissement technique". En outre, d'après l'exposé des motifs, "l'adoption du plan des centres d'enfouissement technique ... doit faciliter les prises de décision et raccourcir les procédures d'autorisation, trop souvent tributaires de retards inconsidérés dus aux oppositions systématiques de la population".

Il s'ensuit qu'à un endroit désigné par le plan comme étant affecté à l'exploitation d'un centre d'enfouissement technique d'une classe déterminée, l'autorisation d'implanter et d'exploiter un tel centre ne peut être refusée au motif que le site ne se prête pas à accueillir un centre de cette classe.

Ceci n'est pas sans conséquence pour l'application de la directive du Conseil 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. En effet, compte tenu

des précisions qui précèdent, le plan des centres d'enfouissement technique doit être considéré, en ce qui concerne le principe de l'implantation et de l'exploitation d'un centre d'une classe déterminée à l'endroit qui est prévu, comme étant l'"autorisation" visée par l'article 1er, 2°, de la directive, autorisation avant l'octroi de laquelle doit être menée l'évaluation des incidences prévue par la directive.

Le décret en projet doit être revu à la lumière de cette observation.

3. Selon le texte en projet, les sites désignés par le plan des centres d'enfouissement technique "seront repris et maintenus comme tels dans les plans de secteur".

La section de législation n'aperçoit pas si cette disposition signifie que le plan des centres d'enfouissement technique emporte immédiatement et de plein droit révision des plans de secteur en ce qui concerne les questions qu'il règle, ou si elle a pour effet d'imposer, lorsque c'est nécessaire, la remise en révision de ces plans conformément aux procédures prévues par le code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, ou encore si elle implique seulement que, lors de la révision des plans de secteur, l'auteur de la révision est tenu de se conformer au plan des centres d'enfouissement technique.

Le texte doit être revu pour exprimer l'intention exacte de ses auteurs.

Article 30.

1. La disposition en projet permet au Gouvernement, "dans le but de réaliser les objectifs, du décret en projet, de "conclure des conventions sectorielles avec des organisations représentatives d'entreprises exerçant une activité commune ou confrontées à un problème similaire touchant à la gestion des déchets".

Le paragraphe 2 détermine comme suit l'un des effets de la conclusion d'une telle convention :

> § 2. Le Gouvernement ne prend, pendant la durée de la convention sectorielle, aucune disposition réglementaire par voie d'arrêté qui établirait des exigences plus sévères que celles prévues dans la convention sectorielle, sauf en cas de nécessité urgente ou pour se conformer à des obligations internationales ou européennes ou encore en cas d'inexécution de la convention par l'organisation représentative ou par l'un ou plusieurs de ses membres".

Tel que l'avant-projet est rédigé, cette disposition ne se concilie pas avec l'article 20 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, laquelle charge le Gouvernement de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets.

Le Gouvernement ne peut disposer par voie conventionnelle de son pouvoir réglementaire et le Conseil régional ne saurait davantage l'y autoriser.

Pour être rendu compatible avec l'article 20 précité, l'avant-projet doit prévoir que le Gouvernement est, nonobstant la conclusion d'un contrat, en droit

d’intervenir unilatéralement, à tout moment, par voie réglementaire lorsque l’intérêt général le requiert.

2. Selon le paragraphe 3, les conventions sectorielles

> "déterminent si elles sont obligatoires pour tous les membres de l’organisation qui a conclu la convention ou pour une partie des membres, désignés à cet effet".

Compte tenu du principe de la relativité des effets des contrats, consacré par l’article 1165 du Code civil - disposition de compétence fédérale -, il ne peut être admis qu’une personne, fût-elle membre d’une organisation qui a conclu la convention, soit tenue de respecter celle-ci si elle n’a pas donné mandat à l’organisation de passer la convention ou si elle n’y a pas consenti elle-même.

3. Par ailleurs, pour respecter pleinement le principe de l’égalité des citoyens devant la loi, il y a lieu de donner aux personnes qui souhaitent adhérer à une convention, le droit de faire acte d’adhésion.

4. Pour le surplus, l’on se doit de constater que la disposition en projet est particulièrement lacunaire en

ce qui concerne des éléments essentiels du régime juridique des conventions envisagées :

a) la procédure d'élaboration des conventions;

b) la publicité à attacher aux conventions;

c) la durée pour laquelle les conventions peuvent être conclues et la procédure présidant à leur reconduction éventuelle;

d) les règles relatives à la modification et à la résiliation des conventions;

e) le contrôle de l'exécution des conventions.

La disposition en projet sera fondamentalement revue à la lumière de ces observations.

Article 33.

La notion de "clauses pénales" se conçoit mal dans un mécanisme de subventions.

Par ailleurs, une clause pénale est, par nature, à caractère indemnitaire.

Articles 39 à 44.

Le décret en projet érige l'Office régional wallon des déchets en une "entreprise régionale", dont le Gouvernement est chargé de fixer le statut "en s'inspirant du titre III des lois relatives à la comptabilité de l'Etat coordonnées le 17 juillet 1991, telles qu'elles sont libellées lors de l'entrée en vigueur du présent décret".

Ce faisant, le décret en projet confirme le choix qui avait déjà été fait par l'article 38 du décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets.

Dans son avis sur la disposition qui est devenue l'article 38 du décret du 5 juillet 1985, la section de législation du Conseil d'Etat avait estimé que rien ne s'opposait à ce que le législateur régional procédât de la sorte. Elle avait relevé, à cette occasion, qu'en l'état du droit en vigueur à cette époque, rien ne permettait d'affirmer que les dispositions de la législation sur la comptabi-

lité de l'Etat relatives aux entreprises d'Etat étaient d'office applicables aux Régions (1).

Aujourd'hui, la situation est différente. L'article 71, § ler, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions rend applicables aux Régions les dispositions en matière de comptabilité de l'Etat. Le titre III des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, qui établit le régime juridique des entreprises d'Etat, doit donc être strictement respecté, du moins aussi longtemps que l'article 50, § 2, de la loi spéciale précitée n'est pas appliquée.

En conséquence, le décret en projet ne peut habiliter le Gouvernement à donner à l'un de ses services un statut qui "s'inspire" du titre III des lois coordonnées précitées. Si le législateur régional entend faire référence, pour l'un des services de la Région, au régime des entreprises d'Etat, il lui appartient de désigner ce service comme étant soumis aux dispositions du titre III des lois coordonnées et d'exercer les attributions que ce titre réserve au législateur. Pour le reste, le titre III s'applique de plein droit au service désigné par le législateur (2).

Il convient de souligner que, selon l'article 108, § ler, des lois coordonnées précitées, les services qui peuvent être soumis aux dispositions du titre III de ces

---

(1) Doc. C.R.W., sess. 1983-1984, n○ 113/1, pp. 59 et 60.

(2) Moyennant, bien entendu, les adaptations que requiert l'application de ce titre à un service qui n'est pas un service de l'Etat, mais un service de la Région.

lois sont uniquement des services "à caractère commercial, industriel ou financier". Dans son avis sur l'avant-projet devenu le décret du 4 juillet 1991 modifiant le décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets, la section de législation du Conseil d'Etat avait relevé qu'aucune des missions confiées à l'Office régional wallon des déchets ne permettait de considérer ce service comme un service à caractère commercial, industriel ou financier (1). La même observation doit être faite à propos de la plupart des missions que l'article 41 du décret en projet attribue à l'Office. Seule la mission prévue à l'article 41, 11○ - selon cette disposition, l'Office est chargé du "financement" et de "la gestion des prises de participation dans des sociétés de gestion de déchets" - est de nature à autoriser le législateur à soumettre l'Office aux dispositions du titre III des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. Cependant, on se demande si cette mission ne fait pas double emploi avec celle dont l'article 45, § ler, 3○, du décret en projet charge la société publique à forme commerciale que vise cette disposition. En tout état de cause, la circonstance que l'Office remplit une mission à caractère commercial, industriel ou financier ne suffit pas à permettre de l'ériger en un service soumis, pour toutes ses missions, aux dispositions du titre III des lois coordonnées précitées.

---

(1) Doc. C.R.W., sess. 1980-1991, n○ 248/1, p. 13.

Enfin, il y a encore lieu de souligner que, pour ce qui n'est pas couvert par le titre III des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, c'est au Gouvernement - et non au législateur - qu'il appartient de régler les attributions, l'organisation, le fonctionnement et le statut du personnel des services désignés comme étant soumis aux dispositions de ce titre, puisqu'il s'agit de services de la Région, auxquels s'applique l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 198O de réformes institutionnelles.

Les dispositions en projet doivent être fondamentalement revues à la lumière de ces diverses observations.

Article 45.

1. Selon le délégué du gouvernement, la "société publique à forme commerciale" que vise cette disposition doit être - comme tel est le cas, actuellement, de la Société publique d'aide à la qualité de l'environnement - une filiale spécialisée de la Société régionale d'investissement de Wallonie.

Cette précision doit être insérée dans le texte en projet.

2. Le Conseil d'Etat se demande si et, le cas échéant, comment il y a lieu de combiner la disposition prévoyant l'intervention de la société que vise l'article 45 pour "l'exécution de la remise en état de sites" et les

diverses dispositions du décret en projet prévoyant des mesures de remise en état ou de réhabilitation de sites (1).

En toute hypothèse, le texte en projet doit déterminer selon quelles règles la société visée est tenue de remplir cette mission, qui peut entraîner d'importantes conséquences pour les tiers.

En ce qui concerne, en particulier, le paragraphe 4, l'usage qui y est fait de la notion de "servitude d'utilité publique" est inadéquat.

Article 46.

Selon cette disposition, le Gouvernement peut "désigner un laboratoire de référence et déterminer les conditions auxquelles celui-ci doit répondre". Il convient, à tout le moins, que l'avant-projet définisse ce qu'il y a lieu d'entendre par laboratoire de référence et en énumère les missions.

Article 48.

Au paragraphe 3, alinéa 2, si la disposition examinée prévoit qu'un recours est ouvert contre le refus

---

(1) Sur les questions analogues que suscite le décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets, lire D. DEOM, "Les institutions intervenant dans la politique des déchets", in L'entreprise et la gestion des déchets, sous la direction de R. Andersen, J. Malherbe et F. Ost, Bruylant, 1993, pp. 185 et sv., pp. 190 à 193.

tacite, par contre, elle ne prévoit rien et, par suite, exclut le recours en cas de refus explicite.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit aucune justification à cette différence de régime.

Articles 50 à 60.

Ces dispositions établissent un régime particulier de responsabilité civile sans faute lorsqu'un dommage ou une atteinte à l'environnement est causé par des déchets dangereux. Il ressort de l'exposé des motifs que ce régime nouveau est destiné, d'une part, à inciter les opérateurs économiques à une meilleure gestion des risques causés par les déchets dangereux et, d'autre part, à accroître la protection des victimes des dommages et atteintes que provoquent ces déchets.

Comme le relève également l'exposé des motifs, le décret en projet "contient deux importantes innovations" :

"D'une part il instaure, outre la responsabilité objective du producteur de déchets dangereux, une responsabilité objective de l'exploitant d'une installation de gestion de déchets, afin de favoriser la réparation des dommages causés par les déchets dont ils assurent le contrôle.

D'autre part, il prend en considération, non seulement le dommage subi par un sujet de droit déterminé, mais aussi le dommage subi par l'environnement en tant que tel, patrimoine commun à tous et inappropriable".

Le droit de la responsabilité civile est une matière qui entre dans les compétences résiduelles de l'autorité fédérale.

La Région wallonne ne pourrait envisager de régler cette matière qu'en se fondant sur l'article 10 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

Comme on l'a rappelé plus haut (1), il résulte de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage que, pour être compatible avec le régime des compétences exclusives institué par la loi spéciale, le recours à l'article 10 de cette loi n'est admissible qu'à la double condition que la matière réservée à la compétence de l'Etat se prête à un règlement différencié et que l'incidence sur cette matière réservée ne soit que marginale.

En l'espèce, compte tenu de ce que l'avant-projet règle, jusque dans les moindres détails, un nouveau régime de responsabilité, qu'il s'applique de manière générale en cas de dommage ou d'atteinte à l'environnement causé par des déchets dangereux et que de plus, comme le relève l'exposé des motifs, il contient d'importantes innovations par rapport aux dispositions actuellement en vigueur, les dispositions envisagées n'ont pas qu'une incidence marginale sur la matière de la responsabilité civile (2).

---

(1) Voir l'observation n° 2 relative à l'article 23.

(2) La circonstance que ces dispositions s'appliquent à la généralité des citoyens ou à une catégorie déterminée, plus ou moins importante, d'entre eux, est, par contre, indifférente pour apprécier leur incidence sur la matière de la responsabilité civile.

Les articles 50 à 60 excèdent, dès lors, la compétence de la Région. Ils doivent être omis.

Article 61.

1. La disposition en projet sera revue en veillant à éviter toute référence aux articles 5O à 6O.

2. Le paragraphe 1er ne détermine pas clairement ce que doit établir la victime d'un dommage qui sollicite l'intervention du fonds pour la gestion des déchets.

Ainsi, il ne peut, en logique, être prévu que l'intéressé doit établir qu'"il lui est impossible d'obtenir (la réparation) dans un délai raisonnable", "parce que la personne ou l'événement ayant causé le dommage ne peut être identifié, ou parce que la personne ayant causé le dommage ne peut se voir imputer la responsabilité, ou parce que le responsable est insolvable ou dispose de sûretés financières insuffisantes".

En outre, on se demande si la victime doit avoir introduit des procédures judiciaires - et si oui, quelles sont ces procédures et quelle doit en avoir été l'issue ? - avant de demander l'intervention du fonds. L'exposé des motifs contient à cet égard des explications contradictoires.

3. Au paragraphe 2, alinéa 1er, 1°, on se demande ce qu'il y a lieu d'entendre par "les normes de qualité en vigueur et applicables aux éléments pollués".

A l'alinéa 2, la référence est inexacte. De l'accord des délégués du Gouvernement, il y a lieu de lire "en vertu de l'alinéa 1er, 3° ou 4°,".

4. Le Conseil d'Etat croit devoir rappeler, en ce qui concerne l'alinéa 1er du paragraphe 6, l'observation qu'il a faite dans l'avis L. 19.533/9 donné le 26 février 1990 sur un avant-projet de décret du Conseil régional wallon "instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques" :

> "1. Les alinéas 1° à 5° instituent au profit de la Région un privilège général sur tous les biens meubles et immeubles et une hypothèque légale sur les biens immeubles du redevable.
>
> Si, selon l'arrêt n° 27 du 22 octobre 1986 de la Cour d'arbitrage, chaque législateur peut estimer devoir assortir d'un privilège ou d'une hypothèque une créance née de dispositions qu'il a prises pour régler une matière qui lui est attribuée et assigner un rang à ce privilège ou à cette hypothèque dans le respect du principe de proportionnalité qui consiste pour chaque législateur qui crée un privilège ou une hypothèque à mettre en balance l'intérêt qu'il entend ainsi protéger et les autres intérêts qui sont protégés par des privilèges ou hypothèques prévus par d'autres législateurs, il n'empêche que la multiplication de privilèges et d'hypothèques créés à leur profit par des législateurs différents à des fins identiques ou similaires porte préjudice aux autres créanciers, spécialement lorsqu'il y va, comme en l'espèce, de privilèges

généraux et d'hypothèques grevant l'ensemble des biens qui peuvent en faire l'objet" (1).

Par ailleurs, au sujet d'une disposition similaire à l'alinéa 2 du même paragraphe 6, l'avis précité L. 19.533/9 contient l'observation suivante qui, en l'espèce, doit également être faite :

"Le Code de commerce et les lois qui le complètent étant de la compétence exclusive du législateur national, il n'appartient pas au législateur décrétal d'y déroger" (2).

L'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne peut être invoqué que si le lien de nécessité requis par cette disposition était clairement démontré, ce qui ne ressort pas de l'exposé des motifs.

Article 62.

1. La disposition en projet a pour effet de conférer aux fonctionnaires et agents que désignera le gouvernement la qualité d'agent de police judiciaire (3).

---

(1) Doc. C.R.W., session 1989-1990, n○ 152/1, pp. 30-31.

(2) Ibidem, p. 31.

(3) Le délégué du gouvernement a confirmé que les auteurs du projet n'avaient pas l'intention d'accorder à ces fonctionnaires et agents la qualité d'officier de police judiciaire. L'attribution de cette qualité devrait d'ailleurs résulter d'une disposition expresse.

Selon l’article 11, alinéa 3, 1°, de la loi spéciale précitée du 8 août 198O, un décret ne peut accorder la qualité d’agent de police judiciaire qu’à des agents "assermentés". Il doit donc être prévu que les intéressés prêtent serment en cette qualité.

2. En vertu de l’article 15 de la Constitution, "aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu’elle prescrit".

L’article 11, alinéa 3, 3°, de la loi spéciale précitée du 8 août 198O permet qu’un décret fixe "les cas pouvant donner lieu à une perquisition". Cette disposition ne prévoit pas que le décret puisse prescrire la forme dans laquelle doit avoir lieu une perquisition (1).

Il s’ensuit que la Région n’est pas compétente pour prévoir qu’une visite domiciliaire peut avoir lieu "à toute heure du jour ou de la nuit", comme l’envisage l’alinéa 2, 1°. Elle n’est pas davantage compétente pour soumettre les perquisitions à l’autorisation préalable du procureur du Roi, comme à l’alinéa 2, 1°, ou pour donner aux fonctionnaires et agents désignés le pouvoir de procéder à une

---

(1) Lors des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993, qui a inséré l’article 11, alinéa 3, 3°, dans la loi spéciale du 8 août 198O, la question fut posée de savoir si un décret pouvait "déterminer la forme d’une perquisition, c’est-à-dire de quelle manière et à quelles conditions une perquisition peut avoir lieu". A cette question, le Premier Ministre a répondu : "les décrets peuvent uniquement fixer les cas pouvant donner lieu à une perquisition" (Doc. Ch.,1O63/7-92/93, p. 67).

perquisition sans autorisation, comme semble le permettre l'alinéa 2, 2° (1).

Certes, la Région pourrait envisager d'adopter des dispositions en ces matières en se fondant sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Encore faut-il que de telles dispositions apparaissent comme étant nécessaires à l'exercice de la compétence de la Région et qu'il puisse être justifié que sont remplies les conditions requises pour que le recours audit article 10 soit compatible avec le régime des compétences exclusives. Force est de constater que l'exposé des motifs ne contient pas d'explication à ce sujet.

En tout état de cause, en ce qui concerne l'autorisation de procéder à une visite domiciliaire, il conviendrait à tout le moins, par analogie avec le système de droit commun instauré par le code d'instruction criminelle, de prévoir l'intervention d'un juge (2).

---

(1) L'alinéa 2, 2°, n'exclut pas de son champ d'application les lieux constitutifs d'un domicile.

(2) Souvent, les législations qui prévoient un régime particulier pour les perquisitions soumettent celles-ci à l'autorisation du juge au tribunal de police (sur ce sujet, lire A. DE NAUW, Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise, Mys & Breesch, 1994, pp. 78 et 79).

Article 64.

1. Sur le décret en projet, l'Office régional wallon des déchets a fait l'observation suivante au sujet du § 1er, alinéa 1er, 2° :

> "Par le biais de cette disposition, au cas où des déchets sont présents en un endroit non couvert par une autorisation ou un enregistrement, le Bourgmestre peut imposer au contrevenant d'introduire un plan de réhabilitation et le cas échéant de fournir, au bénéfice de l'Office, une sûreté afin de garantir la remise en état".

Le domaine d'application de cette disposition est donc parfaitement identique à celui prévu à l'article 7 du décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne.

Une même situation pourrait donc donner lieu à l'imposition d'un plan de réhabilitation suivant deux procédures qui pourraient être menées parallèlement, et à la demande de deux autorités différentes, ce qui risque indubitablement d'être source de confusion et ce même si les modalités d'établissement, d'approbation et de réalisation dudit plan devaient être identiques.

L'Office préconise donc, dans cette hypothèse, qu'une seule procédure visant à l'imposition d'un plan de réhabilitation soit maintenue, de préférence administrative".

Le texte en projet doit être revu pour éviter tout double emploi et toute confusion entre le paragraphe 1er, alinéa 1er, 2°, en projet et l'article 7, § 3, du décret du 25 juillet 1991.

2. On s'interroge sur la nature et la portée de l'"astreinte" que prévoit le paragraphe 1er, alinéa 1er, 3°.

Les auteurs du projet entendent-ils, comme le mot "astreinte" le donne à penser, confier à l'autorité administrative le pouvoir de condamner au paiement d'une somme d'argent celui qui n'exécute pas une décision prise sur la base du 1° et du 2° du même alinéa ? Ou veulent-ils plutôt donner à l'autorité le pouvoir de condamner au paiement d'une amende venant s'ajouter aux mesures décidées en vertu du 1° et du 2° ?

En outre, l'"astreinte" est-elle une somme unique ou une somme déterminée par unité de temps (et, en ce cas, quelle est l'unité de temps retenue) ?

A ces questions, il n'est apporté de réponse ni dans le texte, ni dans l'exposé des motifs.

En toute hypothèse, l'"astreinte" envisagée présente les caractéristiques essentielles d'une sanction pénale, c'est-à-dire d'un mal infligé à titre de punition d'un acte illégal.

Cette qualification a pour conséquence que l'"astreinte" ne pourra être appliquée que moyennant le respect des garanties qui sont requises en matière pénale, que ces garanties soient consacrées par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ou qu'elles résultent des principes généraux du droit pénal (1).

Parmi ces garanties figure, notamment, l'application du principe "non bis in idem" - ce qui implique que l'"astreinte" ne pourra être cumulée avec d'autres sanctions qui revêtent également un caractère pénal -; une autre garantie consiste dans l'instauration d'un recours suspensif de pleine juridiction auprès d'un juge contre la décision de l'administration d'infliger l'"astreinte" ou toute autre sanction administrative présentant le même caractère pénal, recours tel que celui qui est prévu à l'article 65 de l'avant-projet.

Il s'ensuit que la disposition en projet doit être fondamentalement revue, à la fois pour tenir compte de cette observation et pour déterminer de manière plus précise et plus complète le régime juridique de la mesure envisagée. L'attention des auteurs de l'avant-projet est attirée sur ce que, l'"astreinte" envisagée constituant un sanction pénale non prévue par le livre Ier du Code pénal, il est nécessaire d'obtenir l'avis conforme du Conseil des ministres sur le texte revu, ceci en vue de se conformer à l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

---

(1) Voir l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 72/92 du 18 novembre 1992.

Article 67.

1. Compte tenu de la deuxième observation qui a été faite sous l'article 64, la référence à cet article doit être omise.

2. De l'accord du délégué du Gouvernement, la référence à l'article 65 doit également être omise.

Article 68.

Cette disposition instaure, à titre de peine, une interdiction professionnelle prononcée par l'administration, interdiction qui ne saurait être assimilée à une mesure administrative de retrait d'agrément.

N'étant pas prévue par le livre Ier du Code pénal, l'instauration d'une telle peine requiert l'avis conforme du Conseil des ministre que prévoit l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le Conseil des ministres s'est opposé à ce qu'une telle peine puisse être prononcée par l'administration. L'article, dans sa rédaction actuelle, doit dès lors être omis.

Par contre, le Conseil des ministres a marqué son accord pour que cette sanction pénale puisse être prononcée par le juge avec toutes les garanties qui s'en suivent. Pour pouvoir être adopté, l'article devrait être adapté en conséquence.

Articles 69 à 72.

1. Il résulte de l'article 12, alinéa 1er, de la Constitution et de l'article 11, alinéa 1er, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 qu'il appartient au législateur décrétal de déterminer lui-même, avec clarté et précision, les incriminations qu'il entend établir.

L'article 69 ne satisfait pas à cette exigence, lorsqu'il érige en infraction le seul fait de "contrevenir aux dispositions du présent décret".

L'infraction prévue à l'article 71, lequel vise le comportement de "celui qui, en contravention au présent décret, aura causé directement ou indirectement, une atteinte à la santé humaine", ne peut davantage être tenue pour définie avec la clarté et la précision requises.

2. Certaines des peines que prévoient les articles 69 à 72 sont particulièrement lourdes.

Il serait souhaitable que le texte différencie le taux des peines en fonction du degré de gravité des faits délictueux.

Article 73.

La disposition en projet rend "les personnes physiques et morales de droit privé ... civilement et solidairement responsables des amendes et frais, en ce compris les frais de justice, (résultant) des condamnations prononcées contre leurs préposés ou leurs administrateurs, gérants, liquidateurs ou mandataires".

Selon l'exposé des motifs, "cette disposition ne constitue pas une nouvelle pénalisation" au sens de l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

Il semble pourtant qu'une disposition prévoyant que l'exécution d'une peine peut être réalisée à l'encontre d'une autre personne que celle qui a été condamnée constitue une "pénalisation" au sens de l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 (1).

---

(1) Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993, qui a inséré l'article 11, alinéa 2, dans la loi spéciale du 8 août 1980, ne sont guère explicites sur la notion de "pénalisation" ("straf-baarstelling" en néerlandais).
On ne peut mieux faire que de citer la déclaration suivante du député Mme Merckx-Van Goey :

"Dans ce contexte, il y a lieu de comprendre l'incrimination, dans le sens, par exemple, de l'incrimination de personnes morales ou de la responsabilité pénale qui incombe à une personne autre que celle qui a été condamnée".

(Doc. Ch., 1063/7-92/93, p. 66).

En effet, une telle disposition instaure indirectement une responsabilité pénale du fait d'autrui (1). Elle prévoit une sanction qui, sans revêtir la qualité d'une peine, s'en rapproche par de nombreux traits (2).

En conséquence, dans la mesure où il dispose qu'une autre personne que celle qui a été condamnée est responsable du paiement des peines qu'il vise, l'article 73 établit une "pénalisation" au sens de l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980. Cette "pénalisation" n'étant pas prévue par le livre Ier du Code pénal, la disposition en projet doit, dans la mesure indiquée, recueillir l'avis conforme du Conseil des ministres.

Article 81.

Pour les raisons exposées dans l'observation relative aux articles 50 à 60, la Région n'est pas compétente pour abroger l'article 7 de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques.

En outre, dès lors que la Région ne peut abroger l'article 7 de la loi du 22 juillet 1974, il n'y a pas lieu d'abroger l'article 1er de la même loi, qui en définit le champ d'application.

---

(1) H. BOSLY, Les sanctions en droit pénal social belge, E. Story-Scientia, 1979, p. 86.

(2) F. TULKENS et M. VAN DE KERCHOVE, Introduction au droit pénal, 2e éd., Story-Scientia, 1993, p. 265.

Chapitre XV.
Dispositions transitoires.

1. La plupart des dispositions transitoires prévoient le maintien en vigueur d'arrêtés aussi longtemps que les mesures d'exécution de l'avant-projet n'auront pas été prises. C'est là la simple application du droit commun, en vertu duquel l'abrogation d'une norme législative n'entraîne pas ipso facto l'abrogation des normes réglementaires prises pour son exécution. Ces mesures réglementaires subsistent dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec les nouvelles normes législatives et aussi longtemps qu'elles n'auront pas été remplacées par de nouvelles normes d'exécution.

La plupart des dispositions transitoires de l'avant-projet apparaissent, dès lors, comme étant inutiles. Par contre, il importe de préciser quelles sont les dispositions des arrêtés d'exécution qui doivent être considérées comme abrogées en raison de leur contrariété avec les dispositions de l'avant-projet.

2. L'article 89 est ambigu. il doit être revu afin d'éviter de donner à penser qu'avant l'adoption du plan des centres d'enfouissement technique, des autorisations pourraient être accordées pour de tels centres en des endroits auxquels, en l'état actuel des textes en vigueur, de telles installations ne peuvent être admises.

3. Quant à l’article 96, il doit également être fondamentalement revu, compte tenu du caractère indéterminable de la notion de "normes modernes de gestion".

La chambre était composée de :

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK, P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. QUINTIN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

M. PROOST. R. ANDERSEN.