

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.301/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 21 avril 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté "modifiant divers arrêtés du Gouvernement wallon applicables à la matière des déchets", a donné le 15 mai 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

1. L'avis du Conseil économique et social de la Région wallonne et l'avis de l'inspecteur des finances ne sont pas requis préalablement à l'adoption du texte en projet.

Il en va de même de l'accord du Ministre du Budget, dont il n'apparaît d'ailleurs pas, au vu du dossier communiqué au Conseil d'État, qu'il aurait été sollicité et obtenu.

Par conséquent, afin d'éviter toute ambiguïté sur le caractère non obligatoire de ces différents avis ou accord, il convient de ne pas les viser au préambule de l'arrêté en projet, dont les alinéas 10 à 12 seront donc omis.

2. L'article 33, §§ 2, 3 et 4, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets dispose comme suit :

"§ 2. [La Commission consultative en matière de déchets] émet son avis sur les projets d'arrêtés réglementaires pris en vertu du présent décret, à l'exception des arrêtés d'exécution des chapitres V et X.

Doivent être joints au projet lors de la consultation :

- un rapport relatif aux incidences économiques du projet;
- un rapport relatif aux incidences écologiques du projet.

La Commission émet en outre un avis sur toute question ou tout projet qui lui est soumis par le Gouvernement.

.../...

§ 3. Lorsque l'avis de la Commission consultative est défavorable, les arrêtés réglementaires pris en vertu des articles 3, 6, 8, 8bis, 9, 14, 16, 17 et 19 doivent être motivés dans la mesure où ils s'écartent de l'avis, sous peine de nullité.

§ 4. Le Gouvernement fixe le délai dans lequel les avis de la Commission doivent être donnés, faute de quoi l'avis est réputé favorable."

En l'espèce, l'arrêté en projet modifie sept arrêtés réglementaires du Gouvernement wallon qui pourvoient tous à l'exécution du décret précité du 27 juin 1996 et ne sont pas pris en exécution des chapitres V et X de celui-ci.

Il ressort toutefois du dossier communiqué au Conseil d'État que le projet d'arrêté à l'examen n'a pas été soumis à l'avis préalable de la Commission consultative en matière de déchets, conformément aux dispositions rappelées ci-avant.

En effet :

- 1° aucun projet d'arrêté n'a été soumis pour avis à la Commission; en réalité, il ressort du dossier originaire transmis au Conseil d'État que l'arrêté en projet a été rédigé à la suite de diverses propositions ou suggestions de la Commission réunie en assemblée générale le 14 avril 2005; le fonctionnaire délégué a par ailleurs communiqué les propositions nouvelles émises par la même Commission à la suite de son assemblée générale du 14 juin 2005; le texte en projet ne reprend que très partiellement les suggestions qui ont été faites par la Commission, il ne donne pas suite à la plupart d'entre elles et s'écarte d'autre propositions émises, et ce, sans que l'arrêté en projet ni le dossier transmis au Conseil d'État puisse permettre d'en comprendre les motifs; le texte en projet ainsi modifié n'a pas, pour sa part, été soumis à l'avis de la Commission;
- 2° il ne ressort pas du dossier transmis au Conseil d'État que le rapport relatif aux incidences économiques du "projet" et le rapport relatif à ses incidences écologiques auraient été transmis à la Commission avant qu'elle émette ses propositions.

.../...

Par conséquent, il convient de transmettre le texte en projet pour avis à la Commission précitée, accompagné des deux rapports prévus par l'article 33 du décret du 27 juin 2006 ⁽¹⁾, conformément à la procédure organisée par cette disposition.

Observations générales

1. Poursuivant l'objectif de "simplification administrative" que s'est donné le législateur wallon lors de l'adoption du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative, plusieurs dispositions du texte en projet ont pour objet de supprimer l'obligation d'adresser à l'autorité compétente, par la voie d'une lettre recommandée, divers documents.

Ces dispositions appellent les observations suivantes.

1.1. Les articles 1^{er}, 6, 9, et 16 du projet, envisagent, dans les dispositions réglementaires que ces articles entendent modifier, de remplacer les mots "par lettre recommandée à la poste", "sous pli recommandé" et "par lettre recommandée" par les mots "par lettre recommandée ou par toute autre modalité conférant une date certaine à l'envoi".

À propos des dispositions dont la modification est ainsi envisagée, spécialement des articles 1^{er}, 9, et 16, il convient de relever ce qui suit :

1° L'article 35 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 avril 1992 relatif aux déchets dangereux, que l'article 1^{er} du projet envisage de modifier, impose au transporteur concerné de communiquer d'office un relevé actualisé de ses moyens de transports, ce, tous les cinq ans à compter de la notification de son agrément, et par lettre recommandée.

Selon l'article 38, alinéa 2, du même arrêté, le Ministre peut suspendre l'agrément comme transporteur lorsque les renseignements visés à l'article 35 n'ont pas été transmis à l'office dans les délais impartis.

⁽¹⁾ Toutefois, si la demande d'avis n'entraîne pas certaines incidences économiques ou écologiques, il suffit qu'elle en fasse état.

2° L'article 4, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 octobre 1997 définissant les conditions d'accès des invests au Fonds pour la gestion des déchets - disposition que l'article 9 du projet envisage de modifier - prévoit que la demande d'examen technique du dossier relatif à l'exercice d'un droit de tirage est adressée sous pli recommandé par l'invest au comité technique. Il résulte des alinéas 7 et 8 du même article 4 que la décision du comité technique doit être notifiée dans un délai de vingt jours ouvrables à dater de la réception de la demande d'utilisation du droit de tirage et que l'absence de décision dans ce délai équivaut à une décision défavorable.

3° L'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 avril 2002 instaurant une obligation de reprise de certains déchets - disposition que l'article 16 du projet envisage de modifier - prévoit que la demande de certificat d'utilisation visée à l'article 4, § 1^{er}, 2°, du même arrêté, est introduite en un exemplaire par lettre recommandée ou remise contre récépissé de l'Office. C'est l'introduction de cette demande qui initie toute la procédure subséquente, laquelle est scindée en différentes étapes pour lesquelles des délais précis sont impartis notamment à l'autorité. Ainsi, selon l'article 6, § 3, alinéa 4, du même arrêté, si la demande est complète et recevable, l'Office wallon des déchets en informera le demandeur par lettre recommandée dans les trente jours de la réception de la demande.

Compte tenu des effets qui, comme exposés ci-avant, sont attachés à la transmission des documents précités, les modes de transmission de ceux-ci doivent être clairement déterminés ou déterminables, ce, tant au regard du principe d'égalité, qu'afin de garantir la sécurité juridique, d'atteindre l'objectif de simplification administrative poursuivi par le texte en projet et de prévenir ainsi les risques de contestation à l'occasion du traitement des différentes demandes.

Or, tel n'est manifestement pas le cas. En effet, la section de législation n'aperçoit pas clairement ce qu'il faut entendre par la notion de "toute autre modalité conférant une date certaine à l'envoi".

Comme la section de législation l'a déjà suggéré ⁽²⁾, afin de remédier à cette difficulté et compte tenu des évolutions technologiques, il convient que le Gouvernement détermine la liste des procédés reconnus comme permettant de donner date certaine à l'envoi.

Le texte en projet devrait être revu en ce sens.

1.2. Les articles 2, 8, 10, 15, 18 et 19 du projet, envisagent, dans les dispositions réglementaires que ces articles entendent modifier, de remplacer les mots "par lettre recommandée à la poste", "par lettre recommandée" et "par recommandé", par les mots "par pli simple".

À propos des dispositions dont la modification est ainsi envisagée, il convient de relever ce qui suit :

1° L'article 36, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 avril 1992 relatif aux déchets dangereux, que l'article 2 du projet envisage de modifier, prévoit que la demande d'agrément comme collecteur et transporteur de déchets dangereux est introduite auprès de l'Office wallon des déchets par lettre recommandée à la poste. C'est l'introduction de cette demande qui initie toute la procédure subséquente, laquelle comporte différentes étapes pour lesquelles des délais précis sont impartis notamment à l'autorité. Ainsi, selon l'article 36, § 3, du même arrêté, si la demande est complète et recevable, l'Office wallon des déchets en informera le demandeur par lettre recommandée à la poste, dans les trente jours de la réception de la demande.

2° L'article 5, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets, que l'article 8 du projet entend modifier, prévoit que la demande de reconnaissance du caractère non dangereux du déchet est introduite par lettre recommandée ou remise contre récépissé à l'Office wallon des

⁽²⁾ Voir l'avis 37.741/2/4 donné les 10 et 16 novembre 2004 par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet devenu le décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative (Doc., Parl. wall., 2004-2005, n° 74/1, p. 90) et l'avis 39.933/4 donné le 20 mars 2006 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant, en exécution de l'article 1^{er} du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative, le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets".

déchets. L'introduction de cette demande initie toute la procédure subséquente, laquelle comporte différentes étapes pour lesquelles des délais précis sont impartis notamment à l'autorité. Ainsi, selon l'article 7, § 1^{er}, du même arrêté, si la demande est complète et recevable, l'Office wallon des déchets en informera le demandeur par lettre recommandée dans les quinze jours de la réception de la demande.

3° L'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juin 2001 favorisant la valorisation de certains déchets, que l'article 10 du projet entend modifier, prévoit que la demande d'enregistrement telle que visée à l'article 2 du même arrêté, est introduite par lettre recommandée ou remise contre récépissé à l'Office wallon des déchets. L'introduction de cette demande initie toute la procédure subséquente, laquelle comporte différentes étapes pour lesquelles des délais précis sont impartis notamment à l'autorité, en vertu de l'article 3, § 3, du même arrêté.

4° L'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du même arrêté, que l'article 15 du projet entend modifier, prévoit que la demande de certificat d'utilisation, telle que visée à l'article 4, § 1^{er}, 2°, du même arrêté, est introduite par lettre recommandée ou remise contre récépissé à l'Office wallon des déchets. L'introduction de cette demande initie toute la procédure subséquente, laquelle comporte différentes étapes pour lesquelles des délais précis sont impartis notamment à l'autorité, en vertu de l'article 8 du même arrêté.

5° L'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 novembre 2003 relatif à l'enregistrement des collecteurs et transporteurs de déchets autres que dangereux - disposition que l'article 18 du projet entend modifier - prévoit que la demande d'enregistrement telle que visée à l'article 2 du même arrêté, est introduite par lettre recommandée ou remise contre récépissé à l'Office wallon des déchets. L'introduction de cette demande initie la procédure subséquente, dans le cadre de laquelle, selon l'article 5, alinéa 1^{er}, du même arrêté, l'Office dispose d'un délai de trente jours à dater de la réception de la demande pour vérifier si celle-ci contient les indications et documents requis.

6° L'article 5, alinéa 6, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 mars 2004 interdisant la mise en centre d'enfouissement technique de certains déchets - disposition que l'article 19 du projet entend modifier - prévoit que la demande de la dérogation visée à l'alinéa 1^{er} du même article, est introduite par recommandé auprès de l'Office wallon des

.../...

déchets ou remise contre récépissé. L'introduction de cette demande initie la procédure subséquente, dans le cadre de laquelle, selon l'article 5, alinéa 7, du même arrêté, le Ministre dispose d'un délai de soixante jours à dater de la réception de la demande par l'Office, pour notifier sa décision.

Compte tenu des effets qui, comme exposé ci-avant, sont attachés à la transmission des documents précités, il est recommandé, aux fins de garantir la sécurité juridique et l'égalité de traitement entre les différents demandeurs concernés et de prévenir ainsi les risques de contestation, de mettre en place des systèmes dans lesquels les modes de transmission autorisés sont clairement identifiés et permettent de donner date certaine à l'échange des documents concernés.

À défaut de garantir à suffisance la sécurité juridique dans ce domaine, les mesures envisagées pourraient avoir pour effet de susciter nombre de contestations et d'aller ainsi à l'encontre de l'objectif de simplification administrative poursuivi.

L'envoi d'un pli simple ne permet pas de garantir cette sécurité juridique, singulièrement en matière de preuve de l'envoi.

Par ailleurs, la section de législation n'aperçoit pas quels motifs seraient susceptibles de justifier, au regard du principe d'égalité, que dans les cas énumérés ci-avant, l'envoi d'un pli simple puisse être considéré comme suffisant, alors que, par exemple, la demande de certification d'utilisation visée à l'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 avril 2002 instaurant une obligation de reprise de certains déchets, devrait être adressée à l'autorité par une lettre recommandée ou "toute autre modalité conférant date certaine à l'envoi", comme le prévoit l'article 16 de l'arrêté en projet ⁽³⁾.

2. Les articles 3, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 12, 13 et 17 de l'arrêté en projet entendent modifier diverses dispositions réglementaires qui, telles qu'elles sont en vigueur à ce jour, ont en commun d'imposer à leurs destinataires soit de produire un certificat de bonne conduite, vie et moeurs (ou, pour certaines des dispositions concernées, "tout document en tenant lieu"), soit de détenir un diplôme déterminé.

⁽³⁾ Voir l'observation 1.1, 4°, précédente.

L'objet des modifications envisagées par le texte en projet est de mettre en place un système dans lequel :

- 1° là où un certificat de bonne conduite, vie et moeurs est actuellement requis, la personne concernée devra seulement, dans un premier temps, faire une déclaration sur l'honneur qu'elle est de bonne conduite, vie et moeurs, étant entendu que le certificat ou tout document en tenant lieu devra être produit "avant la décision définitive sur la demande";
- 2° là où il est exigé que la personne concernée soit titulaire d'un diplôme déterminé, elle devra seulement, dans un premier temps, faire une déclaration sur l'honneur qu'elle est titulaire de l'un des diplômes requis, étant entendu que la preuve de la possession du diplôme devra être produite "avant la décision définitive sur la demande".

Un tel système n'est de nature à garantir ni la sécurité juridique, ni l'égalité de traitement entre les différents demandeurs visés. En effet, les dispositions concernées ne précisent pas à quel stade précis de la procédure le certificat ou, le cas échéant, le document en tenant lieu, ou encore, la preuve de la possession du diplôme, doivent être communiqués à l'autorité.

Ainsi, le système mis en place par le texte en projet, qui entend imposer aux demandeurs concernés la production de deux documents (la déclaration sur l'honneur, d'une part, et le certificat, le document en tenant lieu ou la preuve de la possession du diplôme, d'autre part) dont le second, le plus important pour l'examen de leur dossier, ne doit être communiqué qu'en cours de procédure, et ce, à un moment qui n'est pas, de surcroît, déterminé, va en réalité à l'encontre du but de simplification administrative qui est poursuivi et s'avère nuisible pour la sécurité juridique et l'égalité de traitement entre les demandeurs.

Enfin, et en tout état de cause, il y a lieu de préciser ce que l'on entend par la notion de document tenant lieu de certificat de bonne conduite, vie et moeurs.

Observations particulières

Préambule

À l'alinéa 1^{er} du préambule, il convient de viser toutes les dispositions du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets qui constituent les différents fondements juridiques des dispositions de l'arrêté en projet. Seuls les décrets modificatifs encore en vigueur doivent, à cette occasion, être cités.

L'alinéa 1^{er} sera complété en conséquence.

Dispositif

Article 20

Selon son article 20, l'arrêté en projet est destiné à entrer en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, fixé par l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate du texte, et ce afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

Observation finale de légistique

L'auteur du projet veillera à préciser dans la phrase liminaire des articles les modifications que les dispositions mentionnées ont éventuellement subies.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN