AW

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 41.095/4

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 27 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 17 octobre 2006 (*), sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets", a donné le 16 octobre 2006 l'avis suivant :

(*) Par une lettre du Ministre du 18 septembre 2006.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

Observation générale

Deux dispositions - en l'occurrence celles qui, selon l'avant-projet, sont appelées à former, respectivement, l'article 8, § 2, et l'article 9, § 2, alinéa 1er, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets - tendent, d'après l'expression utilisée par l'exposé des motifs, à "la mise en place de formalités uniques dans le cas où les personnes sont assujetties à plusieurs agréments ou enregistrements et obligations d'information en application du décret relatif aux déchets".

Ces dispositions gagneraient à être regroupées et à figurer parmi les dispositions générales qu'énonce le chapitre Ier du décret du 27 juin 1996.

Observations particulières

Dispositif

Article 1er

1. Pour tenir compte au mieux de la terminologie utilisée par l'article 3, paragraphe 1, a) de la directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets, la disposition qui, selon l'avant-projet, est appelée à former l'article 2, 7°*bis*, du décret du 27 juin 1996, gagnerait à définir le mot "prévention" en ce sens qu'est visée toute mesure ou opération tenant à prévenir ou à réduire la production ou la nocivité de déchets ou de leurs composants.

2. La disposition qui, selon l'avant-projet, est appelée à former l'article 2, 11°*bis*, du décret du 27 juin 1996, précise que la "réutilisation" d'un bien peut intervenir "le cas échéant après réparation ou traitement".

Or, les dispositions de droit communautaire qui définissent le terme "réutilisation", dispositions dont s'inspire manifestement le texte à l'examen, ne comportent pas une telle précision (1).

En outre, faire état d'un "traitement" préalable à la réutilisation pourrait avoir pour effet d'introduire une confusion entre la notion de "réutilisation" et d'autres notions, notamment celle de "recyclage" (2), et entre les régimes distincts régissant les opérations que désignent ces différentes notions.

Il s'indique donc d'omettre les mots "le cas échéant après réparation ou traitement".

Article 2

La disposition à l'examen ne se concilie pas parfaitement avec l'article 20, § 3, alinéa 1er, du décret du 27 juin 1996, en vertu duquel les personnes morales de droit public qui exploitent un centre d'enfouissement technique "peuvent effectuer l'exploitation par leurs propres moyens ou confier celle-ci à des tiers dans le cadre de conventions spécifiant les règles à observer".

---

(1) Voir en particulier l'article 3, 5), de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages; l'article 2, 6), de la directive 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 relative aux véhicules hors d'usage; et l'article 3, d), de la directive 2002/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE).

(2) Voir en particulier les définitions du mot "recyclage" que donnent les directives communautaires précitées, définitions dont il ressort que le recyclage désigne le retraitement de déchets dans un processus de production, notamment en vue de la même utilisation que celle d'origine (article 3, 7), de la directive 94/62/CE; article 2, 7), de la directive 2000/53/CE; article 3, e), de la directive 2002/96/CE).

.../...

L'avant-projet sera revu sur ce point.

Article 3

La disposition à l'examen est tout à fait lacunaire, et les habilitations données au Gouvernement excessivement larges.

Le texte doit être revu en profondeur.

Article 6

Les habilitations données au Gouvernement sont excessivement larges.

En ce qui concerne l'article 6, § 1er, 9°, en projet, le législateur doit fixer lui-même les éléments essentiels du régime d'agrément des associations et sociétés visées. Il conviendrait en outre de préciser la portée de l'agrément : les auteurs du texte entendent-ils subordonner à l'obtention de celui-ci l'exercice même des activités des associations et sociétés visées, ou l'agrément est-il seulement un préalable au bénéfice de certains avantages - telles les subventions envisagées par le texte en projet - pour celles desdites associations ou sociétés qui souhaitent en bénéficier ?

En ce qui concerne l'article 6, § 1er, 10°, en projet, le législateur doit aussi fixer lui-même les éléments essentiels des "mécanismes de financement" envisagés par le texte à l'examen, en précisant, à cette occasion, ce qui est exactement visé par l'expression "secteur de la réutilisation".

Article 7

La disposition en projet par laquelle il est envisagé de remplacer l'article 7, § 4, du décret précité du 27 juin 1996 est rédigée en des termes dont la portée normative exacte n'apparaît pas clairement.

Pour le surplus, d'une part, il est, mutatis mutandis, fait référence à l'observation n° 1 faite au sujet de l'article 1er et, d'autre part, l'attention est attirée sur le fait que le texte ne peut renvoyer au paragraphe 3 de l'article 7 du décret du 27 juin 1996, puisqu'il est envisagé d'abroger cette disposition.

Article 8

1. Le texte appelé à former l'article 8, § 3, du décret du 27 juin 1996 est en défaut de déterminer les règles essentielles en vue de mettre en oeuvre concrètement le régime envisagé, lorsque se présente l'une des circonstances exceptionnelles dont il est fait état. Cette mise en oeuvre se présenterait, selon toute vraisemblance sous la forme d'une alternative : ou bien l'acquisition à l'amiable des droits permettant l'utilisation des installations reprises sur la liste comme mentionné à l'alinéa 3, ou bien, à défaut d'accord, le recours à un procédé d'action unilatérale par la voie de l'expropriation ou de la réquisition.

Il omet également d'apporter des précisions à propos de la durée du recours à ce dispositif, "nécessairement temporaire" comme l'indique le commentaire de l'article 8 que donne l'exposé des motifs.

Enfin, il est aussi en défaut de contenir la moindre règle relative à la prise en charge des coûts liés à la mise en oeuvre dudit régime. Il résulte du commentaire de l'article 8 que donne l'exposé des motifs, que "l'utilisateur" est tenu de supporter ces coûts. C'est dans le décret lui-même que doit être réglée cette question.

Le texte sera complété sur ces divers points.

2. Il y a encore lieu d'observer que l'habilitation donnée au Gouvernement de "[déterminer] les procédures et modalités d'application de la présente disposition", ne peut être admise. En effet :

a) ou bien elle tend à charger le Gouvernement de fixer les règles indiquées ci-dessus, et en ce cas, à défaut de régler les aspects essentiels de ces matières, elle est excessivement large;

b) ou bien elle n'a d'autre objet que de paraphraser l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui charge le Gouvernement de faire "les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets", et en ce cas elle est inutile.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 9

1. Le texte par lequel il est envisagé de remplacer les paragraphes 1er à 4 de l'article 8*bis* du décret du 27 juin 1996 est trop peu explicite en ce qui concerne les modalités d'exécution de l'obligation de reprise, le contrôle de celle-ci, ainsi que le "plan de prévention et de gestion" visé au paragraphe 3, alinéa 1er, 1°, en projet. Sur ces points, les habilitations données au Gouvernement sont excessivement larges.

Il appartiendra au législateur de compléter le texte de l'avant-projet en déterminant les règles essentielles relatives à ces diverses matières.

2. Dans la seconde phrase de l'article 8*bis*, § 1er, alinéa 2, en projet, la section de législation n'aperçoit pas pourquoi le texte fait uniquement état des déchets ménagers.

3. La section de législation n'aperçoit pas quelle est l'utilité de la première phrase de l'article 8*bis*, § 2, alinéa 2, en projet.

4. Selon l'article 8*bis*, § 3, alinéa 2, en projet,

"Le Gouvernement peut, lorsqu'il impose une obligation de reprise, restreindre, pour certains biens ou déchets qu'il détermine, les modalités suivant lesquelles l'obligation peut être exercée à un ou deux des modes visés à l'alinéa 1er."

Cette disposition pourrait avoir pour effet de contraindre des personnes auxquelles incombe une obligation de reprise à adhérer à un organisme agréé ou à un organisme représentatif d'entreprises qui a conclu une convention environnementale.

Il en résulterait une restriction de la liberté d'association (3), garantie par l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 27 de la Constitution.

Certes, la liberté d'association n'est pas illimitée. Mais, pour éviter qu'il n'y soit porté atteinte, il convient alors d'établir, d'une part, que la restriction envisagée est nécessaire pour permettre la réalisation d'objectifs impérieux d'intérêt général et, d'autre part, qu'elle est pertinente et proportionnée au regard de ces objectifs.

Le texte sera réexaminé et, le cas échéant, revu pour tenir compte de cette observation.

Article 10

Dans l'application qui sera faite de la disposition à l'examen, il sera veillé à ce que les mesures tendant à favoriser les emplois à finalité sociale n'aient pas

(3) Cette liberté emportant celle de ne pas s'associer.

d'incidence discriminatoire, directe ou indirecte, à l'égard d'entreprises qui ne sont pas établies en Région wallonne [4].

Article 13

En vertu de la disposition qui, selon l'avant-projet, est appelée à former l'alinéa 1er de l'article 21, § 1er, du décret du 27 juin 1996, chaque commune a l'obligation "d'imputer la totalité des coûts de gestion dont elle a la charge aux bénéficiaires" du droit, que reconnaît cette disposition, à l'enlèvement des déchets ménagers.

Les alinéas 2 et 3 de l'article 21, § 1er, en projet prévoient toutefois des dérogations à cette règle.

S'agissant de la prise en charge du coût de l'élimination des déchets, on ne peut perdre de vue l'article 15 de la directive 2006/12/CE, qui est rédigé comme suit :

> "Conformément au principe du «pollueur-payeur», le coût de l'élimination des déchets doit être supporté par :
>
> a) le détenteur qui remet des déchets à un ramasseur ou à une entreprise visée à l'article 9,
>
> et/ou
>
> b) les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur de déchets."

Si la disposition citée laisse aux États membres un certain choix dans la détermination des personnes qui ont à supporter le coût de l'élimination des déchets, il leur incombe cependant de mettre ce coût à charge de l'une des catégories de personnes indiquées, ceci pour éviter qu'en définitive ledit coût ne doive être supporté par la collectivité.

---

(4) Comparer, mutatis mutandis, avec la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes au sujet des "clauses sociales" dans les marchés publics (voir en particulier l'arrêt du 20 septembre 1988, Gebroeders Beentjes BV, aff. 31/87, Rec., p. 4635, et l'arrêt du 26 septembre 2000, Commission/France, aff. C-225/98, Rec., p. I-7445; lire encore, à ce sujet, P. THIEL et P. SLEGERS, "Les clauses sociales dans les marchés publics", L'entreprise et le droit, 2005, pp. 207 à 227).

En conséquence, si l'on peut admettre des exceptions à la règle selon laquelle la commune est tenue "d'imputer la totalité des coûts de gestion dont elle a la charge aux bénéficiaires" du droit à l'enlèvement des déchets ménagers, encore faut-il alors établir, en ce qui concerne le coût de l'élimination des déchets, que celui-ci est effectivement supporté par l'une des catégories de personnes qu'énumère l'article 15 de la directive 2006/12/CE.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 15

L'habilitation donnée au Gouvernement de "fixer les règles de calcul et de couverture du coût visé aux paragraphes 1 et 3" est excessivement large.

Il incombe au législateur de fixer les règles essentielles en la matière.

Article 19

La disposition en projet n'a d'autre objet que de rappeler, inutilement, le principe qu'exprime déjà l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Cette disposition sera omise.

Selon le commentaire de la disposition, l'intention serait toutefois de prévoir une entrée en vigueur du décret "le jour de sa publication au Moniteur belge". À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé à dix jours par l'article 56 précité et destiné à accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles, pareille abréviation du délai d'entrée en vigueur ne serait pas davantage indiquée.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER, LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT R. ANDERSEN