

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.486/4

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 16 octobre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la prévention des déchets de papier publicitaire", a donné le 6 novembre 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 suivantes.

En raison, selon l'expression utilisée dans le préambule, de "l'impact environnemental des papiers publicitaires en termes de production de déchets", le projet d'arrêté tend à charger le ministre qui a l'environnement dans ses attributions d'organiser et de coordonner la distribution gratuite d'autocollants à apposer sur les boîtes aux lettres et permettant aux habitants de manifester, le cas échéant, leur volonté de ne pas recevoir d'imprimés publicitaires ou de publications relevant de la presse d'information gratuite. Le projet d'arrêté interdit de déposer ces imprimés ou publications en violation des indications apposées sur les boîtes aux lettres, et précise encore que la méconnaissance de cette interdiction "constitue un abandon de déchets au sens de l'article 7, § 1^{er}, du décret [du 27 juin 1996 relatif aux déchets]".

La question se pose de savoir si le Gouvernement dispose du pouvoir de prendre des règles en ce sens.

Deux observations doivent être faites à ce sujet :

1. Il ressort du dossier que, selon le Gouvernement, le projet d'arrêté trouverait son fondement légal dans l'article 6 du décret précité du 27 juin 1996, plus précisément dans le paragraphe 1^{er} de cet article.

Ceci ne peut être admis que si, d'une part, le projet d'arrêté poursuit des objectifs correspondant à ceux en vue desquels le paragraphe 1^{er} de l'article 6 du décret du 27 juin 1996 précité permet au Gouvernement de prendre les divers types de mesures qu'il énumère, à savoir "prévenir l'apparition de déchets difficiles à gérer", "faciliter la gestion des déchets présentant une menace particulière pour l'environnement" ou "réduire la quantité ou la nocivité des déchets", et si, d'autre part, l'objet des mesures qu'envisage le projet d'arrêté coïncide avec celui de l'une ou l'autre des mesures qu'énumère la disposition décrétable précitée.

.../...

Il n'est pas contestable que le projet d'arrêté poursuit des objectifs qui correspondent à ceux en vue desquels le gouvernement peut exercer les pouvoirs que lui donne le paragraphe 1^{er} de l'article 6 du décret précité du 27 juin 1996.

Par contre, l'objet des mesures envisagées n'entre dans les prévisions d'aucune des mesures qu'énumère cette disposition décrétales.

On relève notamment à cet égard que si, comme le souligne le préambule, le projet d'arrêté peut avoir un "impact [...] en termes de production de déchets", il n'a par contre pas pour objet, à proprement parler, de "réglementer la production de déchets" au sens du 2° de l'article 6, § 1^{er}, du décret précité du 27 juin 1996.

Par ailleurs, on ne peut davantage soutenir que le projet d'arrêté entrerait exactement dans les prévisions du 4° de la même disposition décrétales, qui habilite le Gouvernement à prendre des mesures tendant à "favoriser l'utilisation de produits de telle sorte qu'ils ne contribuent pas, ou qu'ils contribuent le moins possible, à accroître la quantité de déchets et les risques de pollution". En effet, établir des règles relatives au dépôt de publications dans les boîtes aux lettres ne consiste pas, à proprement parler, à régler l'"utilisation" de ces produits par leurs destinataires.

2. Il n'est pas non plus au pouvoir du Gouvernement de prendre une disposition réglementaire en vertu de laquelle tel ou tel acte - à savoir, dans le cas présent, le dépôt de publications dans les boîtes aux lettres en violation des indications apposées sur celles-ci - serait constitutif d'un abandon de déchets interdit par l'article 7, § 1^{er}, du décret précité du 27 juin 1996.

À défaut d'y être expressément habilité, le Gouvernement n'a, en effet, pas le pouvoir de préciser dans une disposition de portée normative les contours exacts d'une notion - l'"abandon de déchet" - figurant dans un texte de nature législative, spécialement lorsque, comme tel est le cas en l'espèce, cette notion correspond à un fait érigé en infraction ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Voir l'article 48, § 1^{er}, et l'article 51 du décret précité du 27 juin 1996.

En conclusion, le projet d'arrêté est dépourvu de fondement légal et n'est donc pas examiné plus avant.

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 M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN