

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.351/2/V
DU 10 SEPTEMBRE 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 2 juillet 2007, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 09 avril 1992 relatif aux déchets dangereux et l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 09 avril 1992 relatif aux polychlorobiphényles et aux polychloroterphényles", a donné l'avis suivant :

Observation générale

Le projet d'arrêté tend à modifier sur plusieurs points le régime d'agrément des collecteurs et transporteurs de déchets dangereux.

À cette fin, il apporte diverses modifications à l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux déchets dangereux.

Il incombe au Gouvernement, à cette occasion, de tenir compte du fait que, pour régler l'agrément des collecteurs et transporteurs de catégories particulières de déchets, d'autres arrêtés renvoient, en tout ou en partie, aux dispositions de l'arrêté précité du 9 avril 1992 qui sont relatives à l'agrément des collecteurs et transporteurs de déchets dangereux. Ainsi en va-t-il de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux huiles usagées ⁽¹⁾, de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux polychlorobiphényles et aux polychloroterphényles ⁽²⁾, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 octobre 1993 relatif aux déchets animaux ⁽³⁾, et de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 juin 1994 relatif aux déchets d'activités hospitalières et de soins de santé ⁽⁴⁾.

Compte tenu de ces précisions quant à l'objet et aux effets du projet d'arrêté, il convient d'observer ce qui suit :

1. Il ne peut être perdu de vue que, depuis l'adoption des divers arrêtés cités ci-dessus, est intervenu le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets.

L'article 10 de ce décret est rédigé comme suit :

"Les personnes physiques ou morales qui, à titre professionnel, collectent ou transportent des déchets dangereux sont soumises à un agrément préalable.

⁽¹⁾ Voir l'article 9 de cet arrêté.

⁽²⁾ Voir l'article 6 de cet arrêté.

⁽³⁾ Voir l'article 12 de cet arrêté.

⁽⁴⁾ Voir l'article 13 de cet arrêté.

L'agrément porte notamment sur la moralité, les moyens techniques et financiers de la personne.

Les personnes physiques ou morales qui, à titre professionnel, collectent ou transportent des déchets autres que dangereux sont soumises à enregistrement.

Le gouvernement établit les règles d'application du présent article."

L'article 10 du décret du 27 juin 1996 soumet donc les personnes physiques ou morales qui collectent ou transportent des déchets à l'un des deux régimes suivants : un régime d'agrément si les déchets collectés ou transportés sont dangereux; un régime d'enregistrement dans les autres hypothèses. Comme l'a relevé le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture lors des travaux préparatoires du décret du 27 juin 1996, "l'enregistrement est la simple transcription d'une activité, alors que l'agrément n'est accordé que sur base de la présentation de qualités morales, professionnelles et financières" ⁽¹⁾. À la différence d'un régime d'agrément, un régime d'enregistrement d'une activité auprès d'une autorité n'implique, de la part de celle-ci, aucun pouvoir d'appréciation quant au fond du dossier qui lui est soumis ⁽²⁾. De ce qui précède, il résulte que le régime d'agrément des collecteurs et des transporteurs d'huiles usagées, de polychlorobiphényles ou de polychloroterphényles, de déchets animaux, et de déchets d'activités hospitalières et de soins de santé, ne peut plus être admis que dans la mesure où ces déchets constituent des déchets dangereux au sens du décret du 27 juin 1996.

⁽¹⁾ Doc. Parl. wall., sess. 1995-1996, n° 49/103, p. 40.

⁽²⁾ Voir déjà, en ce sens, les avis suivants de la section de législation du Conseil d'État : l'avis 31.553/4, donné le 2 mai 2001 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 novembre 2003 relatif à l'enregistrement des collecteurs et des transporteurs de déchets autres que dangereux; l'avis 39.744/4, donné le 30 janvier 2006 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mai 2006 modifiant l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux huiles usagées; et l'avis 42.709/4 et 42.710/4, donné le 30 mai 2007 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon tendant à prévenir la pollution lors de l'installation et la mise en service des équipements frigorifiques fixes contenant de l'agent réfrigérant fluoré, ainsi qu'en cas d'intervention sur ces équipements, et à assurer la performance énergétique des systèmes de climatisation, et un projet d'arrêté du Gouvernement wallon déterminant les conditions intégrales et sectorielles relatives aux installations fixes de production de froid ou de chaleur mettant en oeuvre un cycle frigorifique.

Par ailleurs, il importe aussi de relever que le régime d'agrément que prévoit l'article 10, alinéa 1^{er}, du décret du 27 juin 1996 s'applique uniquement aux personnes qui collectent ou transportent des déchets dangereux "à titre professionnel".

Enfin, il résulte de l'article 10, alinéa 1^{er}, du décret du 27 juin 1996 que, dès lors qu'une personne collecte ou transporte des déchets dangereux à titre professionnel, l'exercice de ladite activité ne peut se dérouler sans agrément préalable. Le législateur décretaal n'a pas prévu d'exception à cette règle.

En tenant compte de ces éléments, il y a lieu de faire les observations suivantes :

- a) En ce qui concerne les déchets soumis à l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux déchets dangereux, la modification que le projet d'arrêté envisage d'apporter à l'article 29 de cet arrêté permet de satisfaire à l'article 10 du décret du 27 juin 1996.
- b) Les modifications que l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mai 2006 a apportées à l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux huiles usagées, permet à ce dernier d'être conforme à l'article 10 du décret du 27 juin 1996.
- c) Le projet d'arrêté modifie l'article 6 de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux polychlorobiphényles et aux polychloroterphényles, afin de préciser que les personnes qui collectent ou transportent ces déchets ne sont soumises à agrément que si elles exercent cette activité à titre professionnel.

Il y aurait lieu, en outre, de modifier le même arrêté pour indiquer que l'agrément n'est requis que pour la collecte et le transport des polychlorobiphényles et polychloroterphényles qui sont constitutifs de déchets dangereux.

- d) Il conviendrait de modifier l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 octobre 1993 relatif aux déchets animaux et l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 juin 1994 relatif aux déchets d'activités hospitalières et de soins de santé, en vue de préciser que le régime d'agrément des collecteurs et des transporteurs qu'ils organisent s'applique uniquement à ceux de ces déchets qui sont constitutifs de déchets dangereux et lorsque la collecte ou le transport de tels déchets se fait à titre professionnel.

En outre, le Gouvernement doit abroger l'article 11, § 2, de l'arrêté du 21 octobre 1993 et l'article 11, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 juin 1994 : en effet, ces dispositions prévoient des exceptions à l'obligation d'agrément qui ne trouvent aucun fondement dans l'article 10 du décret du 27 juin 1996.

2. En l'état, les dispositions, figurant à l'article 9 de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux huiles usagées, à l'article 12 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 octobre 1993 relatif aux déchets animaux, et à l'article 13 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 juin 1994 relatif aux déchets d'activités hospitalières et de soins de santé, qui renvoient, pour régler l'agrément des collecteurs et transporteurs des catégories particulières de déchets auxquelles elles s'appliquent, à l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux déchets dangereux, le font en des termes qui ne peuvent assurer complètement l'application des dispositions de ce dernier arrêté telles qu'elles sont modifiées par le projet d'arrêté.

Pour parvenir à ce résultat, il s'indiquerait de remplacer l'article 9 de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux huiles usagées, l'article 12 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 octobre 1993 relatif aux déchets animaux, et l'article 13 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 juin 1994 relatif aux déchets d'activités hospitalières et de soins de santé, par une disposition rédigée comme suit :

"Les règles figurant au chapitre III de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux déchets dangereux sont applicables à l'agrément requis en vertu du présent chapitre."

Observations particulières

Préambule

1. Compte tenu de ce qui est dit dans l'observation n° 2 sur l'article 4, il convient, dans l'alinéa 1^{er}, de viser également l'article 14, 3/, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets.

.../...

2. Le préambule doit être complété par le visa de l'avis de inspecteur des finances, donné le 26 juin 2006, ainsi que par celui de l'accord du Ministre du Budget, donné le 7 juillet 2006.

Dispositif

Article 2

Mieux vaut rédiger comme suit les 3/ et 4/ de la disposition appelée à former l'article 30 de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 avril 1992 :

- "3/ le délai visé à l'article 41^{ter}, § 2, alinéa 1^{er}, imparti à l'Office pour faire rapport au ministre;
- 4/ le délai visé à l'article 41^{ter}, § 2, alinéa 3, imparti au ministre pour notifier sa décision au requérant".

Article 4

1. Il convient de remplacer "alinéa 2" par "alinéa 4".

2. Il résulte de la disposition appelée à former l'article 41^{bis}, alinéa 1^{er}, seconde phrase, de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 avril 1992, que, si l'Office n'a pas notifié sa décision dans le délai qui lui est imparti, le demandeur peut introduire auprès du ministre le recours que prévoit l'article 41^{bis}.

Il en résulte qu'en cas de non-respect dudit délai, le silence de l'Office est réputé constituer une décision de rejet de la demande d'agrément.

Le Gouvernement peut prévoir une disposition en ce sens : l'article 14, 3/, du décret du 27 juin 1996 lui en donne en effet le pouvoir.

.../...

Il s'indiquerait de compléter expressément l'article 37 de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 avril 1992 par une disposition consacrant le mécanisme de décision implicite envisagé.

À cette fin, pourrait être insérée dans l'article 37 une deuxième phrase, rédigée comme suit :

"En cas de non-respect de ce délai, le silence de l'Office est réputé constituer une décision de rejet de la demande d'agrément".

3. Il en résulte que la phrase "cette notification fait courir le délai fixé au § 5" figurant à l'article 36, § 3, alinéa 4, doit être supprimée.

Article 7

1. Selon la disposition appelée à former l'article 41*bis*, alinéa 2, première phrase, de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 avril 1992, "le recours est envoyé par lettre recommandée ou par toute autre modalité conférant une date certaine à l'envoi".

Compte tenu des effets qui sont attachés à l'introduction du recours, les modes d'envoi de celui-ci doivent être clairement déterminés ou déterminables, ce, tant au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, 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.

Or, tel n'est manifestement pas le cas. En effet, on 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 du Conseil d'État l'a déjà suggéré ⁽¹⁾, 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.

2. Suivant la disposition appelée à former l'article 41*ter*, § 2, alinéa 2, de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 avril 1992, "le ministre peut solliciter l'avis de la commission d'agrément visée à l'article 71". Ainsi rédigé, le texte fait de la consultation de la commission d'agrément une simple faculté laissée à l'appréciation du ministre.

Par contre, l'on pourrait déduire du texte par lequel il est envisagé de modifier l'article 71, § 1^{er}, du même arrêté, que la commission d'agrément doit être consultée dans tous les cas où est introduit un recours sur la base de l'article 41*bis* en projet.

Il appartiendra au Gouvernement de déterminer quelle est son intention exacte sur ce point et de revoir en conséquence, soit l'article 41*ter*, § 2, alinéa 2, en projet, soit le texte par lequel il est envisagé de modifier l'article 71, § 1^{er}, de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 avril 1992.

Article 8

1. En ce qui concerne le texte par lequel il est envisagé de modifier l'article 71, § 1^{er}, de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 avril 1992, il est renvoyé à l'observation n° 2 faite au sujet de l'article 7.

⁽¹⁾ Voir notamment l'avis 37.741/2/4, donné les 10 et 16 novembre 2004 sur l'avant-projet devenu le décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative (Doc. Parl. wall., sess. 2004-2005, n° 74/1, p. 90), et l'avis 40.301/4, donné le 15 mai 2006 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant divers arrêtés du Gouvernement wallon applicables à la matière des déchets.

2. Le texte appelé à remplacer les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 71, § 2, de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 avril 1992, appelle les observations suivantes :

- a) En ce qui concerne les membres de la commission visés à l'alinéa 1^{er}, 2/ et 3/, dès lors qu'il s'agit d'agents des services du Gouvernement, il n'y a pas matière à représentation au sens juridique du terme. Mieux vaut remplacer le mot "représentant" par le mot "délégué".

En outre, il convient de déterminer qui désigne ces membres de la commission.

- b) Selon l'article 4, § 3, alinéa 1^{er}, du décret du 25 mai 1983 modifiant, en ce qui regarde le Conseil économique régional pour la Wallonie, la loi-cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique et instaurant un Conseil économique et social de la Région wallonne, c'est le personnel de ce conseil qui "assure le secrétariat des commissions consultatives, créées par loi, décret ou règlement et chargées de rendre des avis dans les matières régionales".

En conséquence, le Gouvernement ne peut charger l'un des délégués de l'Office wallon des déchets d'assurer le secrétariat de la commission d'agrément en matière de déchets.

Dans l'alinéa 1^{er}, 2/, les mots ", dont l'un assume le secrétariat" seront donc omis.

3. Le texte appelé à former le paragraphe 4, alinéa 1^{er}, de l'article 71 de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 avril 1992, appelle les observations suivantes :

- a) Il résulte de la note au Gouvernement wallon que ce texte s'applique aux membres de la commission visés au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 4/ et 5/.

Aussi, les mots "aux points 3/ et 4/ du présent article" seront remplacés par les mots "au § 2, alinéa 1^{er}, 4/ et 5/".

.../...

- b) Au 2/, c'est à l'article 535 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le code de la fonction publique wallonne, qu'il convient de faire référence.

Article 12

Cette disposition, de nature purement budgétaire, n'a pas sa place dans l'arrêté en projet.

Elle sera donc omise.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. NIHOUL,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Ph. HANSE