

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.533/2
DU 25 MAI 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par les Ministres de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme et de l'Économie, de l'Emploi, du Commerce extérieur et du Patrimoine de la Région wallonne, le 28 avril 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux associations sans but lucratif et aux sociétés à finalité sociales actives dans le secteur de la réutilisation", a donné 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.

Observations générales

1. Le projet d'arrêté à l'examen organise un régime d'agrément des ressourceries qui conditionne non pas l'accès par ces ressourceries à l'activité de réutilisation et à son exercice mais l'obtention à laquelle elles peuvent prétendre, de subsides à l'emploi (article 2, alinéas 2 et 3).

La question se pose de savoir si cet agrément procède ou non d'un régime d'autorisation tel que régi par la directive 2006/123/Ce du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. L'auteur du projet est invité à s'en assurer en examinant précisément le règlement qu'il met en place au regard de cette directive et, si nécessaire, des exceptions qu'elle prévoit.

2. En vertu de l'article 6, § 5, alinéa 1^{er}, 1^{ère} phrase, du décret du 27 juin 1996 "relatif aux déchets", le Gouvernement peut octroyer un agrément aux associations sans but lucratif et aux sociétés à finalité sociale actives dans le secteur de la réutilisation. Le projet délègue à son tour à l'Office wallon des déchets le soin de statuer sur la demande d'agrément et d'en fixer les conditions éventuelles (article 5, § 1^{er}, alinéa 4), d'en fixer la durée (article 7, alinéa 1^{er}), de le suspendre et de le retirer (article 7, alinéa 3).

.../...

De telles délégations ne sont, en l'espèce, pas possibles, dès lors que, s'agissant des agréments et des dossiers de subside, l'article 36, 2/ et 3/, du décret du 27 juin 1996, précité, confie à l'Office une mission d'instruction et non de décision. Cette dernière doit donc être déléguée à un ministre ¹.

3. C'est sous réserve de ces deux observations que sont formulées les observations qui suivent.

Observations particulières

Préambule

1. Il convient d'insérer un alinéa 1^{er} nouveau mentionnant l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui, combiné à l'article 6, § 5, deuxième phrase du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, constitue le fondement des chapitres 3 et 4 du projet.

2. À l'alinéa 1^{er}, devenant l'alinéa 2, il y a lieu de viser plus précisément l'article 6, § 5, du décret du 27 juin 1996, précité.

3. Il n'y a pas lieu de viser le décret du 20 novembre 2008 ² relatif à l'économie sociale qui ne constitue pas le fondement légal du projet. L'alinéa 2 du préambule sera, dès lors, omis.

(1) Sans cette restriction, la délégation à l'Office aurait, semble-t-il, été possible en vertu de la jurisprudence du Conseil d'État. Selon laquelle un pouvoir de décision peut être délégué à une autorité qui n'est pas politiquement responsable, tel un fonctionnaire ou un service administratif, si un pouvoir de réformation est donné au ministre. Tel est le cas en l'espèce puisque les articles 6 et 7 du projet organisent un recours auprès du ministre contre toute décision de refus, de suspension ou de retrait de l'agrément.

(2) Et non 24 novembre 2008 comme mentionné dans le projet.

4. Si l'auteur du projet entend mentionner l'accomplissement de formalités non obligatoires, il doit le faire après la mention des formalités obligatoires, précédé du mot "considérant" ³.

Les alinéas 4 et 5, relatifs à l'avis du Conseil économique et social de la Région wallonne et à l'avis du Conseil wallon de l'Économie sociale marchande, seront adaptés en conséquence.

Dispositif

Article 1^{er}

Il n'y a pas lieu de définir des termes déjà définis dans le décret du 27 juin 1996 précité, ni *a fortiori*, de donner à ces termes une définition différente ⁴ de celle figurant dans le décret.

Les 3/, 5/ et 6/ seront, dès lors, omis. Le 4/ sera adapté comme suggéré dans la note de bas de page 4.

Article 2

L'alinéa 1^{er} dispose que peuvent être agréées les ressourceries exerçant une activité permanente dans le secteur de la réutilisation, "en ce compris par la collecte et le tri en vue de la réutilisation". Ces derniers mots, qui figurent également à l'article 1^{er}, 7/, du projet, ne sont pas clairs. Selon la représentante du ministre, une association sans but lucratif ou une société à finalité sociale dont l'activité serait limitée à la collecte et au tri n'est pas une ressourcerie susceptible de faire l'objet d'un agrément. Inversement, une association sans but lucratif ou une société à finalité sociale dont l'activité ne

(3) Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandation n° 35, www.raadvst-consetat.be (25/05/2009).

(4) Voir la définition du mot "administration" qui sera plus adéquatement remplacé par celui de "direction". Il en sera de même dans la suite du projet.

comprendrait pas la collecte et le tri pourrait être agréée. Si une association sans but lucratif ou une société à finalité sociale comprend également les activités de collecte et de tri, il est tenu compte de ces activités pour les subsides.

Le projet sera adapté afin de traduire plus précisément l'intention de son auteur.

Article 3

1. En vertu de l'article 6, § 5, alinéa 2, 1/, du décret du 27 juin 1996 précité les conditions d'octroi de l'agrément, déterminées par le Gouvernement, doivent porter notamment sur "les moyens techniques et humains requis [...] les critères de réutilisation, le plan financier".

Or, l'article 3 du projet, qui fixe les conditions auxquelles doivent satisfaire les ressourceries pour être agréées, ne mentionne pas de tels critères. L'article 4 du projet, qui concerne non pas les conditions d'agrément mais les documents et informations à joindre à la demande d'agrément mentionne, à l'alinéa 1^{er}, 7/, d), "le plan financier pour l'exercice en cause et à venir" et précise, à l'alinéa 2, que l'Office peut exiger tout document complémentaire de nature à établir que le demandeur dispose ou s'engage à disposer des moyens financiers, techniques et humains suffisants pour exécuter son activité de ressourcerie.

Il convient de mentionner, à l'article 3 du projet, les conditions à remplir en ce qui concerne les moyens techniques et humains -et éventuellement financiers- requis ainsi qu'en ce qui concerne le plan financier, le minimum étant que ces moyens doivent être suffisants pour exécuter l'activité projetée et que le demandeur ait établi un plan financier. Il y a lieu également de fixer les "critères de réutilisation".

2. L'article 4, alinéa 1^{er}, 6/, du projet prévoit que la demande d'agrément contient une note déterminant les mesures de prévention et de précaution prévues pour la santé de l'homme et l'environnement ainsi qu'une copie des contrats d'assurance souscrits.

L'article 7, alinéa 3, du projet dispose que l'agrément peut être suspendu ou retiré lorsque l'activité entraîne un danger pour la santé de l'homme ou un préjudice à l'environnement.

Il y a donc lieu de compléter l'article 3 afin de prévoir une condition d'agrément en rapport avec la préservation de la santé de l'homme et de l'environnement et l'obligation de s'assurer contre les risques en la matière.

3. La condition de développement de la réutilisation prévue au 5/ est davantage une obligation imposée aux titulaires de l'agrément -et qui pourrait être une condition du maintien de celui-ci- qu'une condition à remplir pour obtenir l'agrément. C'est d'ailleurs ce qui résulte de l'article 6, § 5, alinéa 2, 3/, du décret du 27 juin 1996 précité qui mentionne le "processus d'amélioration de la qualité" parmi les dispositions minimales concernant les obligations auxquelles sont soumis les titulaires de l'agrément.

Le projet sera adapté en conséquence.

4. À l'alinéa 1^{er}, 6/, il semble peu logique de classer parmi les conditions d'agrément une condition qui pourra n'être remplie que dans l'année suivant l'agrément.

Le projet sera adapté en conséquence.

Article 4

Au 4/, il y a lieu de viser l'extrait de casier judiciaire et non le certificat de bonne vie et moeurs.

Article 5

1. Le signe "§ 1^{er}", doit être omis puisqu'il n'y a pas de paragraphe 2.

2. À l'alinéa 2, plutôt que de prévoir que l'avis de l'administration est réputé favorable si elle n'a pas répondu dans les vingt jours, mieux vaut prévoir que, dans cette hypothèse, la procédure peut être poursuivie.

La même observation vaut pour l'article 6, alinéa 3.

3. L'alinéa 3 distingue la recevabilité du caractère complet du dossier. Si l'auteur du projet entend prévoir des conditions de recevabilité, distinctes des conditions de fond, il lui appartient de les mentionner expressément. Dans le cas contraire, la notion de recevabilité doit être omise.

4. L'alinéa 4 dispose que l'Office statue sur la demande d'agrément et en fixe les conditions éventuelles.

Les conditions générales d'agrément sont fixées par l'article 3 du projet. Si l'auteur du projet entend donner au ministre la possibilité de fixer des conditions particulières au cas par cas, il lui appartient de circonscrire plus étroitement le pouvoir ainsi conféré au ministre en précisant quels types de conditions particulières peuvent être fixés et dans quels buts.

Article 7

1. L'article 6, § 5, alinéa 2, 4/, du décret du 27 juin 1996 précité habilite le Gouvernement à fixer "La durée de validité de l'agrément, qui ne peut excéder cinq ans".

Dès lors que les travaux parlementaires ne permettent pas de déterminer si le décret a entendu attribuer au Gouvernement un pouvoir réglementaire ou un pouvoir de décision individuel au cas par cas, le choix, par le projet d'arrêté examiné, de cette seconde interprétation peut être admis.

Enfin, l'arrêté n'a pas à préciser que l'agrément ne peut excéder cinq ans, puisque cela est prévu par le décret. Il convient que l'arrêté précise selon quels critères le ministre fixera la durée de l'agrément.

2. L'alinéa 2 dispose que l'Office peut, à tout moment, imposer des obligations nouvelles en exécution d'obligations internationales ou résultant de la réglementation régionale.

Si des obligations nouvelles résultent de normes internationales directement applicables ou de la réglementation régionale, l'Office n'a pas à les imposer : elle s'imposera d'elles-mêmes, sous réserve des dispositions transitoires qu'elles prévoiraient pour les agrément en cours. Si des obligations nouvelles résultent d'obligations internationales qui ne sont pas directement applicables, il appartiendra aux autorités régionales de les transposer en droit interne.

L'alinéa 2 doit, dès lors, être omis.

Article 9

1. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, et l'article 11 mentionnent une "démarche qualité", alors que l'intitulé du chapitre IV mentionne une "démarche de progrès".

Il y a lieu d'écrire, conformément à l'article 3, alinéa 1^{er}, 6/, une "démarche de progrès en matière de qualité".

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, les mots "sur proposition de l'Office" doivent être omis. En effet, si l'on entend par ces mots que l'Office prépare la décision du ministre, cela relève de la compétence normale de l'administration. Si l'on entend que le ministre ne peut décider sans proposition de l'Office, voire que cette proposition lie le ministre, cela ne peut être admis.

Chapitre V - Statistiques et déclarations

L'article 6, § 5, alinéa 2, 3/, du décret du 27 juin 1996 précité habilite le Gouvernement à déterminer les dispositions minimales concernant les obligations auxquelles sont soumis les titulaires de l'agrément, notamment la transmission des données nécessaires au suivi de l'agrément et de l'activité, les conditions et modalités de gestion et de réutilisation des biens ou déchets et le processus d'amélioration de la qualité.

Les obligations en matière de transmission des données nécessaires au suivi de l'agrément et de l'activité sont prévues à l'article 10 du projet et celles relatives au processus d'amélioration de la qualité à l'article 3, alinéa 1^{er}, 6/. Le projet sera complété afin de déterminer les "modalités de gestion et de réutilisation des biens".

Article 11

Il faut viser l'article 9 et non l'article 10.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	H. BOSLY,	assesseurs de la section de législation,
	G. KEUTGEN,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS