



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 56.256/4
du 26 mai 2014

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la gestion des terres excavées et modifiant les arrêtés du Gouvernement wallon du 14 juin 2001 favorisant la valorisation de certains déchets, du 13 novembre 2003 relatif à l'enregistrement des collecteurs et des transporteurs de déchets autres que dangereux et du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets'

Le 28 avril 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la gestion des terres excavées et modifiant les arrêtés du Gouvernement wallon du 14 juin 2001 favorisant la valorisation de certains déchets, du 13 novembre 2003 relatif à l'enregistrement des collecteurs et des transporteurs de déchets autres que dangereux et du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 mai 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 mai 2014.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait qu'à la suite des élections du 25 mai 2014, celui-ci ne dispose plus, depuis cette date, de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

En vertu de l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 'portant exécution du décret du 27 juin 2013 relatif à la stratégie wallonne de développement durable en vue de la mise en place d'une cellule autonome d'avis en développement durable', tout projet d'arrêté présentant un caractère réglementaire, en matière, notamment, d'environnement et de conservation de la nature au sens de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' – matières concernées par le texte en projet – doit être soumis, pour avis préalable, à la cellule d'avis en développement durable qu'institue cet arrêté.

L'article 7, § 4, du même arrêté précise que la demande d'avis doit être introduite « avant la première lecture ». Selon l'article 9 du décret du 27 juin 2013, les avis de la cellule précitée consistent en « un examen préalable et indépendant de conformité avec le développement durable et les principes directeurs visés par l'article 4 [du même décret] »¹.

En l'espèce, la note au Gouvernement relative au texte en projet mentionne que la cellule d'avis en développement durable n'était pas encore constituée et que le projet n'a donc pas pu lui être soumis avant son adoption en première lecture.

¹ Les articles 8 et 9 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 apportent encore diverses précisions relatives au contenu des avis de la cellule d'avis en développement durable.

Il convient cependant d'observer qu'au jour de l'adoption de l'avant-projet de décret en première lecture, à savoir le 30 janvier 2014, l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 précité était déjà en vigueur ².

La formalité prescrite par cet arrêté devait donc être accomplie.

Le Gouvernement veillera à l'accomplissement de la formalité requise ³.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Comme il ressort de l'ensemble du dossier transmis au Conseil d'État, spécialement de la note au Gouvernement, et comme cela a été confirmé par le délégué du Gouvernement, les dispositions formant les chapitres 1^{er} à 4 de l'arrêté en projet ⁴ constituent un dispositif autonome destiné à pourvoir à l'exécution du seul décret du 5 décembre 2008 'relatif à la gestion des sols', spécialement de l'article 4 dudit décret.

Cette conception du dispositif en projet fait suite à l'avis 46.712/4 donné par la section de législation du Conseil d'État le 17 juin 2009 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la gestion des terres excavées'. Pour les différents motifs évoqués dans cet avis, auquel il est renvoyé pour le surplus, la section de législation avait en effet observé que le Gouvernement wallon ne pouvait, pour la gestion des terres excavées, procéder simultanément, par un dispositif unique, à l'exécution commune du décret précité du 5 décembre 2008 et du décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets'.

C'est pourquoi les dispositions constituant les chapitres 1^{er} à 4 du projet procurent exécution au seul décret précité du 5 décembre 2008 et ne peuvent d'ailleurs procurer exécution qu'à ce seul décret.

Ces dispositions confèrent de nombreuses missions à l'Office wallon des déchets.

La question se pose de savoir si un tel procédé est admissible.

À cet égard, il convient de rappeler que les articles 36 et 37 du décret précité du 27 juin 1996 disposent comme suit :

« Art. 36. Outre les missions à caractère strictement administratif, l'Office est chargé de la réalisation des missions suivantes :

1° la création et la gestion de la banque de données des déchets en Wallonie ;

² Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', cet arrêté est entré en vigueur le dixième jour après celui de sa publication au *Moniteur belge*, laquelle est intervenue le 24 octobre 2013.

³ Voir notamment en ce sens l'avis 55.163/4 donné le 24 février 2014 sur un avant-projet de décret 'relatif à l'implantation d'éoliennes en Wallonie'.

⁴ Selon le délégué, à l'exception de l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, du projet.

2° l'instruction des enregistrements et agréments relatifs aux opérations de gestion des déchets ainsi que des plans de réhabilitation ;

3° l'instruction des dossiers de subsidiation ;

4° la gestion des dossiers de sûretés ;

5° le contrôle de l'exécution de la planification des centres d'enfouissement technique visée à l'article 24, § 2, et, le cas échéant, la formulation au Gouvernement d'avis autorisant la SPAQuE de se substituer aux associations de communes et communes dans l'exploitation des centres d'enfouissement technique conformément à l'article 20, § 3 ;

6° le contrôle de l'application des taxes sur les déchets ;

7° l'étude et la participation à des études visant à la prévention et à l'élimination des déchets dans une perspective de protection de l'environnement ;

8° la conclusion de conventions avec des tiers pour l'accomplissement matériel de ses missions. En cas de nécessité, il peut demander au Gouvernement de requérir l'aide nécessaire auprès des institutions spécialisées ;

9° l'établissement d'un rapport annuel circonstancié relatant l'état d'avancement du ou des plans de gestion des déchets tels que prévus à l'article 24, § 1^{er}, du présent décret et faisant part au Gouvernement des mesures qu'il propose en fonction des éléments de ce rapport ;

10° la gestion des demandes d'indemnisation visées à l'article 44 ;

11° le financement et la gestion des prises de participations visées à l'article 27, 3° ;

12° le suivi de la gestion des obligations de reprise en ce compris leur contrôle.

Art. 37. Le Gouvernement peut confier à l'Office d'autres missions en vue de la mise en œuvre du présent décret ».

Le législateur a donc ainsi fixé les missions de l'Office wallon des déchets. S'il a habilité le Gouvernement à confier d'autres missions à l'Office, ce n'est qu'en vue de la mise en œuvre du décret précité du 27 juin 1996.

Et c'est dans ce cadre précis que, par l'article 34 du même décret, le législateur a érigé l'Office wallon des déchets en entreprise régionale soumise au titre III des lois 'relatives à la comptabilité de l'État' coordonnées le 17 juillet 1991⁵, lui conférant ainsi le bénéfice d'un régime comptable et budgétaire dérogatoire au droit commun de la comptabilité et du budget des services du Gouvernement wallon.

Par conséquent, le Gouvernement ne peut confier à l'Office d'autres missions que celles énumérées à l'article reproduit ci-avant lorsqu'il pourvoit, comme en l'espèce, à l'exécution d'un *corpus* législatif autre que le décret précité du 27 juin 1996.

⁵ En vertu de l'article 80 du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement wallon', « les entreprises régionales wallonnes demeurent soumises aux dispositions du Titre III des lois coordonnées le 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'État qui sont relatives au budget et à son exécution, au contrôle ainsi qu'aux règles de gestion et de trésorerie ».

Il s'ensuit que les chapitres 1^{er} à 4 du projet ne peuvent conférer de missions, de compétences ou de pouvoirs à l'Office wallon des déchets.

Ces chapitres seront revus à la lumière de cette observation.

2.1. L'article 20 du projet est rédigé comme suit :

« Le suivi de la gestion des terres excavées est assuré par l'Office.

Par dérogation à l'alinéa précédent, le Ministre peut confier à un ou plusieurs organismes agréés le suivi de la gestion des terres excavées suivant les conditions et la procédure d'agrément prévues par le présent chapitre ».

2.2. S'agissant des missions relevant du suivi de la gestion des terres excavées qui sont ainsi confiées aux organismes agréés ou, à défaut, à l'administration (à savoir l'Office wallon des déchets ⁶), l'on relève :

1° la délivrance des certificats TO, LT et TR, dont le régime est organisé par les articles 11 à 16 du projet ;

2° la réception des notifications de transport et d'utilisation des terres excavées prévues à l'article 17 du projet ;

3° la réception des confirmations de réception des terres excavées prévues à l'article 19, §§ 1^{er} et 2, du projet ;

4° la réception des notifications de refus des terres excavées prévues à l'article 19, § 3, du projet.

2.3. Concernant les organismes agréés, il convient de relever que ceux-ci doivent être « créé[s] sous la forme d'une association sans but lucratif » ⁷, « avoir comme objet statuaire le suivi de la gestion des terres excavées en Région wallonne, en ce compris la fourniture d'informations et de conseils sur les terres excavées » ⁸ et « exercer [leur] activité sur tout le territoire de la Région wallonne » ⁹.

Il est également imposé à ces organismes de « garantir la représentation des différentes parties concernées par les transports et utilisations de terres excavées, en ce compris les installations autorisées et les maîtres d'ouvrage », sans toutefois que les modalités de cette représentation soient précisées plus avant ¹⁰.

⁶ Concernant le choix de l'Office wallon des déchets comme administration désignée pour remplir les missions concernées, il est renvoyé à l'observation générale 1.

⁷ Article 21, 1°, du projet.

⁸ Article 21, 2°, du projet.

⁹ Article 21, 3°, du projet.

¹⁰ Article 21, 5° du projet.

2.4. Enfin, il résulte du projet à l'examen que les organismes agréés seront financés par des « contributions » qui seront réclamées aux entreprises intervenant dans les transports et l'utilisation des terres excavées afin de couvrir le « coût réel et complet » du « suivi administratif et technique de la gestion des terres excavées, en ce compris la couverture d'assurance en responsabilité »¹¹. Les organismes agréés seront par ailleurs tenus de soumettre annuellement leurs tarifs pour approbation à l'Office¹².

2.5. Eu égard à la nature administrative et décisionnelle des tâches attribuées aux organismes agréés, qui constituent de véritables instruments de mise en œuvre et d'exécution de la politique environnementale de la Région wallonne, le système ainsi organisé a pour objet et pour effet de confier aux dits organismes l'accomplissement d'une mission de service public, par surcroît sur l'intégralité du territoire de la Région.

Ce constat trouve une confirmation, d'une part, dans le fait qu'à défaut d'organisme agréé, les missions confiées à celui-ci seront remplies par l'administration (l'Office wallon des déchets¹³) et, d'autre part, dans l'article 23, alinéa 2, du projet, selon lequel l'organisme agréé pour le suivi de la gestion des terres excavées « exécute une mission déléguée d'intérêt public ».

2.6. En substance donc, le projet à l'examen entend permettre que soit confiée à un ou plusieurs tiers, personnes morales de droit privé, une mission de service public au caractère essentiellement administratif et décisionnel ; il se donne pour objet d'organiser le régime y relatif, notamment le système de rémunération et de financement de la réalisation de cette mission.

Or, comme la section de législation l'a déjà rappelé, s'agissant de « mission de service public », compte tenu, tout particulièrement, des restrictions qu'emporte une telle règle au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, seul le législateur est compétent pour ériger une activité en service public¹⁴⁻¹⁵.

¹¹ Articles 22, § 1^{er}, 6°, et 23, 6°, du projet.

¹² Article 23, alinéa 3, 7°, du projet.

¹³ Concernant le choix de l'Office wallon des déchets comme administration désignée pour remplir les missions concernées, il est renvoyé à l'observation générale 1.

¹⁴ Voir en ce sens l'avis 46.577/4 donné le 17 juin 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2010 'instaurant une obligation de reprise de certains déchets'.

¹⁵ Lire, sur ce point, M. PAQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Bruxelles, Story-Scientia, 1991, n° 142 ; M. HERBIET et A.L. DURVIAUX, *Droit public économique*, Bruxelles, La Charte, 2008, n° 56. Dans la jurisprudence récente, voir C.E., arrêt BUYSE, n° 186.443, 23 septembre 2008.

De même, c'est au législateur qu'il appartient de définir les conditions de fond, notamment en termes d'objet, d'instrument juridique et de financement, dans lesquelles un tiers pourrait se voir confier de telles missions ¹⁶.

En l'espèce, une telle intervention préalable du législateur fait défaut.

Certes, en vue « de protéger le sol et d'en assurer une utilisation durable et respectueuse de l'environnement, de préserver et de restaurer sa qualité et de prévenir les processus de dégradation et d'altération qui l'affectent », l'article 4, alinéa 1^{er}, du décret précité du 5 décembre 2008 permet au Gouvernement de prendre « certaines mesures nécessaires en vue de réglementer » notamment « les mouvements de terres et la gestion des terres excavées ».

Ledit article 4, alinéa 2, prévoit qu'

« À cette fin, [le Gouvernement] peut prendre les mesures suivantes :

1° fixer les méthodes d'échantillonnage et d'analyse de ces matières ou substances, ainsi que des sols ;

2° agréer des laboratoires, prestataires de services et intervenants selon les règles qu'il détermine ;

3° imposer des obligations de rapportage, de transmission de données et constituer une banque de données authentiques ;

4° interdire ou restreindre l'épandage de matières organiques ou de fertilisants destinés à être épandus dans le cadre d'activités sur certaines parcelles selon une procédure qu'il détermine ;

5° réglementer, aux conditions qu'il fixe, certains usages du sol et l'utilisation des matières organiques ou les fertilisants destinés à être épandus dans le cadre d'activités agricoles, selon des modes d'usage du sol et d'utilisation déterminés, en ce compris au moyen d'un certificat d'utilisation, d'un enregistrement ou d'une autorisation administrative ;

6° interdire, modaliser ou restreindre, aux conditions qu'il fixe et selon les règles de procédure qu'il détermine, l'introduction en Région wallonne des matières organiques ou de fertilisants destinés à être épandus dans le cadre d'activités agricoles en provenance d'autres États ou de régions, lorsqu'il constate que la capacité d'absorption des sols de tout ou partie de la Région wallonne est dépassée ;

7° organiser la gestion des matières organiques, en ce compris par leur utilisation différenciée en fonction de leurs caractéristiques et des caractéristiques des milieux récepteurs ;

8° organiser la gestion des terres excavées, en ce compris par leur utilisation différenciée en fonction de leurs caractéristiques et des caractéristiques des milieux récepteurs ;

9° organiser l'agrément des organismes chargés de gérer les terres excavées ».

¹⁶ Voir notamment, en ce sens, l'avis 54.553/4 donné le 16 décembre 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 19 avril 2014 'modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques' (*Doc. parl.*, Chambre, n° 53-3402/001, p. 20).

Toutefois, quel que soit le nombre des habilitations conférées au Gouvernement, ainsi que leur caractère le cas échéant très large, aucune de celles-ci ¹⁷, ne peut être comprise comme permettant au Gouvernement de confier à un tiers selon les modalités mentionnées ci-avant, la mission de service public et de contrôle consistant à assurer le suivi de la gestion des terres excavées : la mise en place d'un tel régime suppose en effet une habilitation expresse et précise du législateur et implique également que le législateur ait lui-même fixé les éléments essentiels du régime à mettre en place.

2.7. Enfin, surabondamment et de manière plus spécifique, il y a lieu de relever que l'article 24 du projet met en place, à l'égard des organismes agréés, un régime d'amendes administratives.

Or, à défaut d'habilitation expresse en ce sens, réglant au surplus les éléments essentiels de ce régime, le Gouvernement wallon ne peut mettre en place un régime d'amendes administratives ¹⁸.

Une telle habilitation du législateur fait défaut en l'espèce, de sorte que l'article 24 du projet est, pour ce motif également, dépourvu de fondement juridique.

2.8. En conclusion, l'ensemble des dispositions du projet qui ont trait aux organismes agréés en vue d'assurer le suivi de la gestion des terres excavées sont dépourvues de fondement juridique.

Le chapitre 4 du projet sera donc omis et les autres dispositions seront revues en conséquence.

3. L'article 1^{er}, § 2, 4^o, du projet définit le « Guide d'application » comme suit :

« ensemble des règles et procédures indicatives relatives à la dépendance de voiries et à l'utilisation des terres excavées au sein du terrain d'origine établi par l'Office et publié sur son site internet. Avant approbation par le Ministre, le guide d'application est soumis pour avis à la Commission des déchets ».

Selon cette définition, le Guide considéré n'a qu'une valeur indicative et est donc dépourvu de valeur réglementaire.

Toutefois, d'autres dispositions du texte en projet, telles qu'elles sont rédigées, confèrent, elles, une valeur réglementaire à des dispositions complémentaires susceptibles d'être intégrées dans le Guide.

¹⁷ Pas même les habilitations qui figurent à l'article 4, alinéa 2, 2^o, 5^o, 7^o, 8^o et 9^o.

¹⁸ Sur le principe de légalité des sanctions administratives en général (notamment les amendes), tel que reconnu spécialement par la section de législation du Conseil d'État, cons. notamment D. RENDERS, M. JOASSART, G. PIJCKE et F. PIRET, « Le régime juridique de la sanction administrative », in R. Andersen, D. Deom et D. Renders (dir.), *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 162 à 175, et les références citées.

Ainsi :

1° l'article 1^{er}, § 2, 6°, qui définit les « Terres de voirie », prévoit que « Les dépendances concernent toutes les parties des routes et accotements et peuvent être précisées dans le guide d'application » ;

2° l'article 2, § 2, prévoit que « Le guide d'application peut préciser les règles d'établissement des limites du terrain d'origine et les règles d'utilisation des terres excavées au sein du terrain d'origine » ;

3° l'article 6, § 1^{er}, prévoit que le Guide d'application peut préciser les modalités de l'interdiction « de mélanger des lots de terres excavées avec d'autres terres excavées de qualité différente ou avec d'autres matières afin de diluer les pollutions ou de porter atteinte à l'objectif du présent arrêté et aux conditions d'utilisation et mesures de traçabilité prévues dans le présent arrêté » ;

4° l'article 10, § 1^{er}, prévoit que les seuils qu'il fixe en son 7° « sont calculés conformément au Guide d'application ».

Au regard de ces constats, le Guide qu'il est envisagé d'élaborer a incontestablement pour vocation de conférer à certaines de ses dispositions une valeur réglementaire, contrairement à ce qu'exprime l'article 1^{er}, § 2, 4°, du projet.

Si telle est l'intention de l'auteur du projet, il convient de faire ressortir clairement de l'arrêté en projet celles des dispositions du Guide qui auraient valeur réglementaire et celles qui ne seront que purement indicatives.

De même, la définition qui est donnée du Guide à l'article 1^{er}, § 2, 4°, sera alors revue en conséquence.

Qu'il s'agisse des dispositions à valeur indicative ou à valeur réglementaire¹⁹, le texte en projet a pour effet de restreindre le pouvoir de la seule autorité responsable politiquement, à savoir, le ministre. Le pouvoir de ce dernier se trouve ainsi limité à un pouvoir de simple approbation, lequel permet uniquement au ministre d'approuver ou de refuser d'approuver le Guide d'application, et lui interdit de modifier celui-ci. Une telle limitation du pouvoir du ministre au regard de son administration n'est pas admissible.

L'adoption du Guide doit donc être confiée au ministre, qu'il s'agisse des dispositions réglementaires ou indicatives. Rien n'interdit, à ce propos, que le ministre donne instruction à son administration de préparer le dossier relatif au Guide d'application et de lui soumettre un projet de Guide en vu de son adoption par le ministre lui-même. Il n'appartient toutefois pas à l'arrêté en projet d'organiser une telle procédure.

Le projet à l'examen sera réexaminé à la lumière de ces observations.

¹⁹ Mais, il est vrai, d'autant plus pour ces dernières.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Compte tenu du caractère fondamental des observations générales 1 et 2, les observations particulières se limitent aux observations principales suivantes. Pour les mêmes motifs, le chapitre 4 du projet ainsi que son article 32, § 2, relatifs à l'agrément d'organismes pour le suivi de la gestion des terres excavées, ne seront pas examinés plus avant.

PRÉAMBULE

1. La loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ne procure pas de fondement juridique à l'une ou l'autre des dispositions du texte en projet.

Elle ne sera donc pas mentionnée au préambule dont l'alinéa 1^{er} sera omis.

2. Les articles du décret précité du 27 juin 1996 qui procurent un fondement juridique à certaines des dispositions du texte en projet sont ses articles 3, 5 et 9.

Seules ces dispositions doivent être mentionnées au préambule.

Par ailleurs, elles doivent être renseignées avec l'ensemble des modifications en vigueur dont elles ont fait l'objet.

L'alinéa 3, devenant l'alinéa 2, du préambule sera revu à la lumière de ces observations.

3. L'alinéa 7 du préambule sera remplacé par deux alinéas 3 et 4 nouveaux, rédigés comme suit :

« Vu le Livre I^{er} du Code de l'environnement, l'article D.140, § 1^{er}, modifié par le décret du 22 juillet 2010 ;

Vu la partie VIII de la Partie réglementaire du Code de l'environnement ; ».

4. La circulaire du 30 mai 2013 'relative aux plantes exotiques envahissantes' ne doit pas figurer au préambule au sein d'un visa. Elle peut toutefois y être mentionnée par le biais d'un considérant.

5. L'avis de la Commission régionale de l'Aménagement du territoire n'est pas obligatoirement requis préalablement à l'adoption du texte en projet.

Par conséquent, cet avis ne doit pas être mentionné au préambule. Il peut toutefois y être mentionné par le biais d'un considérant.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Les chapitres 1^{er} à 4 de l'arrêté en projet trouvant leur fondement légal dans le décret précité du 5 décembre 2008, il est inutile de rappeler que les définitions contenues dans l'article 2 de ce décret s'appliquent à l'arrêté en projet.

L'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, sera omis, ainsi que par voie de conséquence la subdivision en paragraphes de l'article 1^{er} ²⁰.

2. La définition que l'article 1^{er}, § 2, 6°, donne des terres de voiries, fait référence aux « routes des réseaux I, II et III et à leurs dépendances, telles que visées dans le cahier des charges types QUALIROUTES approuvé par le Gouvernement le 20 juillet 2011 ».

Ce cahier des charges n'a fait l'objet d'aucune publication au *Moniteur belge*. Pour rendre les définitions concernées opposables aux destinataires de l'arrêté en projet, il conviendra donc, soit de publier le cahier des charges précités au *Moniteur belge*, conformément à l'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', soit, plus simplement, d'intégrer les définitions concernées dans l'arrêté en projet.

Une observation analogue vaut pour l'article 27, § 1^{er}, troisième tiret, du projet.

3. Au paragraphe 2, 7°, première phrase, il convient d'insérer une virgule entre les mots « cadastrées ou non » et les mots « fixées dans le cadre d'un même projet ».

4. Au paragraphe 2, 14°, afin d'éviter toute confusion, il convient de préciser les dispositions législatives en vertu desquelles l'installation définie est « autorisée ».

5. De manière générale, il conviendrait de définir la notion d'« utilisation de terres excavées » et de préciser en quoi elle diffère de celle de la notion de « gestion de terres excavées ».

Le texte en projet sera complété en conséquence.

Chapitre 2

Compte tenu de l'objet du chapitre 2, son intitulé devrait être modifié comme suit : « Conditions de transport et d'utilisation des terres excavées ».

²⁰ Voir l'observation finale.

Article 3

En écrivant que les cahiers des charges et bons de commande dont il est question à la première phrase du paragraphe 1^{er} doivent « comporte[r] les [...] dispositions nécessaires en vertu du présent arrêté », l'intention de l'auteur du texte n'apparaît pas clairement.

Outre qu'il ne semble devoir s'agir que des dispositions de l'arrêté lui-même et non de celles « nécessaires en vertu » de celui-ci qui sont concernées, cette rédaction ne permet pas de déterminer de quelles dispositions il s'agit ni si elles doivent être reproduites ou s'il suffit d'y renvoyer.

Le texte sera clarifié afin d'éviter toute équivoque quant à la portée de l'obligation qu'il tend à prévoir.

Article 8

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il y a lieu de remplacer les trois tirets par les numéros « 1^o », « 2^o » et « 3^o »²¹.

Article 9

1. L'article 9 du projet est ainsi rédigé :

« Art. 9. § 1^{er}. Les dispositions de la section 3 du présent chapitre sont applicables pour le transport et l'utilisation des terres excavées, sans préjudice du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et de ses arrêtés d'exécution.

§ 2. Par dérogation au paragraphe 1^{er}, les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables :

1^o aux terres excavées non soumises à analyses en vertu des dispositions de l'article 10 ;

2^o aux terres de betteraves, de pommes de terre et d'autres productions de légumes de plein champ utilisées sur des terres agricoles ou en remblayage et aménagement de sites affectés à une zone d'usage de type II, IV et V au sens de l'annexe II du décret sols pour autant qu'elles respectent les conditions imposées à l'annexe 1 du présent arrêté ».

La section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas pour quel motif l'article 9, § 1^{er}, renvoie aux « dispositions de la section 3 » du chapitre 3 du projet, alors que la phrase introductive du paragraphe 2 de la même disposition prévoit que, « Par dérogation au paragraphe 1^{er}, les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables aux [...] ».

²¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 58 et 59.

Le texte en projet sera revu de manière à lever cette incohérence.

Sur ce point, n'y-a-t-il pas lieu de simplement omettre les mots « par dérogation au paragraphe 1^{er}, » qui figurent au paragraphe 2 de la disposition à l'examen ?

2. À la fin du paragraphe 2, 2°, compte tenu de l'article 27, § 6, alinéa 1^{er}, du projet, il y a lieu d'écrire « imposées à l'annexe II de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juin 2001 favorisant la valorisation de certains déchets ».

Article 10

1. La section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas la logique des divisions et subdivisions opérées au sein de l'article 10 du projet.

Ainsi, compte tenu notamment des explications qui figurent à la note au Gouvernement établie préalablement à l'adoption du projet en deuxième lecture, la section de législation se demande si le paragraphe 1^{er} – devenant l'alinéa 1^{er}²² – ne devrait pas se limiter aux cas des terrains d'origine pollués ou potentiellement pollués, de sorte que le 7° de ce paragraphe serait omis de celui-ci et serait appelé à former un alinéa 2 nouveau, les paragraphes 2, 3, 4 et 5 devenant, pour leur part, les alinéas 3, 4, 5 et 6.

2. Le paragraphe 5, devenant l'alinéa 6, a manifestement pour objet de soumettre le prélèvement et l'analyse des échantillons concernés aux règles relatives aux laboratoires agréés ainsi qu'aux prélèvements et analyses, qui ont été adoptées par le Gouvernement, non pas, comme le texte en projet pourrait le laisser entendre, en exécution de l'article 4 du décret précité du 5 décembre 2008, mais en exécution de articles 2, 14° et 24°, 8, 13, 23, 27, 28, 32 et 68 du même décret, et qui figurent à l'arrêté du Gouvernement wallon précité du 27 mai 2009.

Afin d'éviter toute confusion quant aux règles applicables et dès lors, en outre, que l'arrêté précité du 27 mai 2009 organise l'agrément non pas exclusivement de « laboratoires », mais également de différentes catégories d'« experts », il convient de préciser, dans le paragraphe 5 (devenant l'alinéa 6), quelles sont exactement les dispositions décrétales et réglementaires auxquelles le Gouvernement entend soumettre les prélèvements d'échantillons et analyses visés par le projet à l'examen.

La disposition à l'examen sera revue et complétée en conséquence.

²² Voir l'observation finale.

Article 13

Sans préjudice de l'observation générale 1, il y a lieu de relever que l'article 13, § 2, du projet habilite l'Office à définir le modèle et le contenu du dossier relatif aux travaux d'excavation sur le terrain d'origine. L'Office se voit ainsi conférer le pouvoir d'arrêter des règles générales et abstraites.

Or, comme la section de législation du Conseil d'État l'a souvent rappelé, il ne peut, en règle, être conféré de pouvoir réglementaire à l'administration.

Par conséquent, soit l'arrêté en projet définit lui-même, par le biais de l'une de ses annexes, le modèle et le contenu du dossier concerné, soit l'habilitation conférée à l'Office par le paragraphe 2 de la disposition est remplacée par une habilitation conférée au ministre compétent.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour le modèle et le contenu des dossiers visés à l'article 14, § 2, et à l'article 15, § 2.

Une observation similaire vaut aussi, *mutatis mutandis*, pour les modèles de certificats visés à l'article 16, § 4, ainsi que pour les modèles de notification de transfert et de notification de refus visés, respectivement, à l'article 17, § 2 et à l'article 19, § 3, alinéa 2, du projet.

Article 16

Aux paragraphes 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3 et 4, la notion de « jour ouvrable » n'étant pas reçue en droit, il convient soit de la définir, soit, de préférence et plus simplement, de la remplacer par celle de « jour », quitte à prévoir alors des délais prévoyant un nombre plus élevé de « jours » que de « jours ouvrables ».

La même observation vaut pour l'article 17, § 1^{er}.

Article 18

Au paragraphe 2, il y a lieu de préciser ce que l'on entend par « CMR ».

Article 19

Au paragraphe 3, alinéa 2, seconde phrase, la question se pose de savoir comment le destinataire ou l'exploitant de l'installation peut apprécier la conformité des terres « à celles pour lesquelles a été réalisée la notification visée à l'article 17 » dès lors que cette dernière disposition ne prévoit pas que la « notification de transport et d'utilisation » est aussi adressé à ce destinataire ou à cet exploitant de l'installation.

Article 27

Un projet de décret « abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie et formant le Code du développement territorial » a été adopté par le Parlement wallon le 23 avril 2014²³.

En l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, ce décret n'est toutefois pas encore en vigueur.

À l'article 27, § 1^{er}, du projet, le point 6° nouveau en projet ne pourra entrer en vigueur avant la date d'entrée en vigueur du décret précité.

Article 30

1. La modification de la numérotation d'une énumération au sein d'une disposition n'est pas recommandée. Il faut en effet éviter en principe de procéder de la sorte, compte tenu non seulement de ce que des références pourraient être faites aux dispositions ainsi renumérotées dans d'autres textes non modifiés, mais aussi en raison de la connaissance acquise des textes en vigueur par leurs destinataires et les instances chargées de les appliquer, voire de l'existence de jurisprudence et de doctrine pouvant avoir fait état de ces dispositions, que les destinataires de la règle peuvent être amenés à consulter. En outre, si la numérotation ainsi modifiée est exploitée dans des banques de données, l'information qu'elle contient devient obsolète. Par ailleurs, ne pas renuméroter peut utilement renseigner le lecteur sur l'évolution de l'acte : si une subdivision d'article se présente sous la forme d'un « ...bis », il sait immédiatement que cet article a été inséré et qu'il ne figurait donc pas dans l'acte originel.

En conséquence, au 1° de l'article 30, le texte inséré doit porter le numéro d'ordre « 9°bis » et, au 2° de l'article 30, il convient d'omettre la renumérotation du 10° en 11°.

2. Dans les modifications que l'article 30, 1° et 2°, entend apporter à l'article R.87 de la partie réglementaire du Livre I^{er} du Code de l'environnement, le texte en projet ne tient pas compte de toutes les modifications déjà apportées à cette disposition par les arrêtés du Gouvernement wallon du 5 décembre 2008, du 9 février 2012 et du 24 octobre 2013.

Le texte en projet sera revu afin de tenir compte desdites modifications.

²³ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 942/334.

Par ailleurs, lorsqu'elle fait mention de l'article R.87 précité, la disposition à l'examen doit y ajouter la date des modifications encore en vigueur subies par cette disposition.

La phrase liminaire du 1° de la disposition à l'examen sera complétée en conséquence.

3. Au 3° de l'article 30, la phrase liminaire doit être complétée afin de faire mention de ce que l'article R.90 concerné a été inséré et modifié par l'arrêté 5 décembre 2008 ²⁴.

Article 31

1. L'article 31 du projet dispose comme suit :

« Art. 31. § 1^{er}. Sauf disposition contraire, l'un des modes de communication suivants est utilisé pour les notifications et envois visés dans le présent arrêté

1° lettre recommandée avec accusé de réception ;

2° dépôt contre récépissé ;

3° recours à toute formule similaire permettant de donner date certaine à l'envoi et à la réception de l'acte ;

4° par voie électronique ;

5° tout autre moyen de communication à déterminer par le gouvernement.

§ 2. Lorsque le jour de la réception d'un acte constitue le point de départ d'un délai, il n'y est pas inclus.

Le jour de l'échéance est compté dans le délai. Toutefois, lorsque ce jour est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, le jour de l'échéance est reporté au jour ouvrable suivant ».

Cet article 31 s'applique donc, sauf disposition contraire, à toutes les communications prévues par l'ensemble du texte en projet.

Pour les communications pour lesquelles il n'est pas envisagé de déroger à l'article 31, il est donc inutile de préciser, dans les autres dispositions du projet, que celles-ci ont lieu « selon l'un des modes de communication visés à l'article 31 ».

Ces derniers mots seront dès lors omis des articles 4, alinéas 1^{er} et 2, 13, § 1^{er}, 14, § 1^{er}, 15, § 1^{er}, 16, § 2, du projet.

Ils pourront en revanche être maintenus à l'article 7, § 2, à l'article 17, § 1^{er}, à l'article 19, §§ 1^{er} et 3, dans la mesure où ces dispositions, telles qu'elles sont rédigées,

²⁴ Cette disposition a en effet été insérée par l'article 1^{er} de l'arrêté précité du 5 décembre 2008 et a été modifiée conformément à l'article 3 du même arrêté.

entendent, parmi les modes de communication énumérés à l'article 31, donner la priorité à la voie électronique.

2. Ceci étant, dès lors que l'article 31 tend semble-t-il manifestement à permettre aux auteurs des notifications et envois de leur conférer une date certaine, il ne paraît pas cohérent de mettre sur le même pied la simple « voie électronique », dont il est question au 4°, avec les autres procédés, dont il est question aux 1° à 3°.

Dès lors de deux choses l'une : soit le 4° est revu pour viser un ou des procédés d'envoi électronique conférant date certaine, soit il est omis, ce qui impliquerait que les dispositions du projet qui y renvoient devraient être revues en conséquence.

3. Il appartient au Gouvernement de préciser les « formule[s] similaire[s] permettant de donner date certaine à l'envoi et à la réception de l'acte ».

L'article 31, § 1^{er}, 3°, sera revu en conséquence.

4. En ce qu'il vise « tout autre moyen de communication à déterminer par le gouvernement », l'article 31, § 1^{er}, 5°, du projet se borne à annoncer l'intention du Gouvernement d'éventuellement déterminer un « autre moyen de communication ».

Une telle disposition n'a pas sa place dans un arrêté réglementaire du Gouvernement.

Le 5° du paragraphe premier sera donc omis.

5. L'article 31 sera revu à la lumière de cette observation.

Annexe 1

Il y a lieu de préciser ce que l'on entend par préleveur « enregistré ».

Annexe 2

1. Dans la première colonne du tableau en projet, la section de législation n'aperçoit pas ce que recouvre la notion de « zone de réhabilitation ».

2. Dans la première colonne du tableau en projet, il y a lieu de remplacer les mots « zone d'aménagement différé à caractère industriel » par les mots « zone d'aménagement communal concerté à caractère industriel »²⁵.

OBSERVATION FINALE

Il n'y a pas lieu de diviser une disposition normative en paragraphes si chacun de ceux-ci n'est composé que d'un seul alinéa²⁶.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre VANDERNOOT

²⁵ Voir, à cet égard, l'article 34 en vigueur du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie ainsi que l'article D.II.20 du Code du développement territorial, tel qu'adopté par le Parlement wallon le 23 avril 2014 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 942/334).

²⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 57.3.