



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 58.719/4
du 17 février 2016

sur

un avant-projet de décret RECTIFICATIF de la Région
wallonne 'modifiant le Code de l'Environnement, le Code de
l'Eau et divers décrets en matière de déchets et de permis
d'environnement'

Le 18 décembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prolongé jusqu'au 19 février 2016 ^(*), sur un avant-projet de décret RECTIFICATIF 'modifiant le Code de l'Environnement, le Code de l'Eau et divers décrets en matière de déchets et de permis d'environnement'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 17 février 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section et Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 février 2016.

^(*) Par courriel du 23 décembre 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. La note rectificative au Gouvernement, relative à l'adoption de l'avant-projet en deuxième lecture, mentionne que le Ministre du Budget a donné son accord en séance le 23 juillet 2015 lors de l'adoption du texte en première lecture, et que, par ailleurs, son accord sera sollicité en séance « pour les dispositions fiscales introduites [après l'adoption du texte en première lecture] ».

Or, la notification de la délibération du Gouvernement du 17 décembre 2015, qui adopte l'avant-projet en deuxième lecture, ne fait pas mention de ce que l'accord du Ministre du Budget a été donné en séance conformément à l'article 33, § 2, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 novembre 2013 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire'.

2. Il est renvoyé à l'observation 1, a), formulée sous l'article 69.

3. L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement des formalités ainsi requises.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article 6 entend modifier l'article 2 du livre II du Code de l'Environnement, notamment en y insérant la définition d'une notion totalement nouvelle : la « gestion publique de l'assainissement autonome ».

Celle-ci est définie comme étant un « ensemble d'actes de sensibilisation, techniques, administratifs et financiers confiés aux pouvoirs publics en vue d'assurer la mise en œuvre et le bon fonctionnement de l'assainissement autonome par le propriétaire ou l'occupant de l'habitation et de permettre un niveau de protection de l'environnement équivalent à l'assainissement collectif ».

Cette nouvelle notion doit être mise en rapport avec l'article 45 de l'avant-projet qui entend modifier l'article D.332, § 2, du livre II du Code de l'Environnement, en y insérant un 1^o*bis* et un 8°, lesquels ont pour objet de confier

deux nouvelles missions de service public à la Société publique de gestion de l'eau (ci-après la S.P.G.E.) étant :

– 1°*bis* en projet : « la prestation de la gestion publique de l'assainissement autonome, sur le territoire défini en fonction des contrats de services conclus avec les producteurs d'eau potabilisable, sans préjudice de l'hypothèse visée à l'article D.255, § 1^{er}, alinéa 2, b), pour assurer une gestion coordonnée et unifiée de l'ensemble de l'assainissement des eaux usées domestiques, de permettre la répercussion équitable sur les consommateurs d'eau des coûts d'assainissement, d'informer le citoyen, avec les communes et la Région, de ses obligations en vertu du règlement général d'assainissement prévu à l'article D.218 », étant entendu que « les interventions financières relatives aux prestations de la gestion publique de l'assainissement autonome sont définies par le Gouvernement ». Il est également prévu que cette mission est « exercée avec le concours des organismes d'assainissement agréés en vertu des articles D.343 à D.345 » ;

– 8° en projet : « exercer le rôle de centrale d'achats ou de centrale de marchés ».

Il convient également d'avoir égard aux articles D.216 et D.342*bis*, alinéa 2, en projet (articles 21 et 48 de l'avant-projet), qui sont libellés comme suit :

– « D.216. Le Gouvernement charge, par contrat de gestion, la S.P.G.E. de l'exécution des plans de gestion du bassins hydrographiques [sic] wallon en ce qu'il concerne l'assainissement collectif et autonome des eaux usées selon les priorités fixées par le Gouvernement ».

– « D.342*bis*. [...] Le Gouvernement peut charger la S.P.G.E. de réaliser les missions d'assainissement collectif et de gestion publique de l'assainissement autonome et charger le titulaire d'autorisation de prises d'eau de verser l'équivalent du C.V.A. à la S.P.G.E. ».

Il y a enfin lieu de prendre en compte l'article 93 de l'avant-projet qui entend habilitier le Gouvernement à « définir les modalités de mise en œuvre de la gestion publique de l'assainissement autonome ».

2.1. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la notion de « gestion publique de l'assainissement autonome » appelle les observations suivantes.

2.2. Alors que, selon la définition de la « gestion publique de l'assainissement autonome », celle-ci comporte des actes variés « confiés aux pouvoirs publics », il résulte des autres dispositions ci-avant que cette mission serait avant tout confiée à la S.P.G.E., certes avec le concours des organismes d'assainissement agréés dans certains cas, et avec le concours de la Région et des communes, mais *a priori*, s'agissant de ces dernières, uniquement en ce qui concerne l'information du citoyen.

Pour sa part, l'exposé des motifs mentionne également l'intervention de l'Administration (étant le Département de l'Environnement et de l'Eau du Service public de

Wallonie) et des communes, au motif que ces dernières sont concernées « pour l'aspect urbanistique, les demandes de permis, la sollicitation de l'avis de l'organisme d'assainissement, l'octroi de dérogations de raccordement à l'égout, la sensibilisation ainsi que, classiquement, la salubrité publique.

Il résulte ainsi des dispositions en projet et de l'exposé des motifs que la répartition des rôles entre les différents intervenants dans la gestion publique de l'assainissement autonome n'est pas définie avec précision et clarté, spécialement en ce qui concerne les attributions des communes.

Sur ce point, il convient de rappeler que si le législateur souhaite confier des missions de service public à des personnes morales de droit public autres que la Région wallonne, et ce, qu'il s'agisse d'organismes d'intérêt public ou de pouvoirs locaux comme les communes, ces pouvoirs publics, leurs missions, ainsi que les obligations qui en découlent, doivent être identifiés et définis avec précision par le décret lui-même.

Le texte en projet sera revu de sorte que la répartition des rôles entre les différents intervenants soit définie avec la précision et la clarté requises.

2.3. L'attribution de missions aux intervenants concernés suppose non seulement l'identification précise de ceux-ci, mais également la détermination tout aussi précise des missions qui leur seront confiées. Or, force est de constater que la définition même de la gestion publique de l'assainissement autonome s'avère particulièrement vague, puisqu'il s'agit d'un « ensemble d'actes de sensibilisation, techniques, administratifs et financiers confiés aux pouvoirs publics [...] ».

L'exposé des motifs mentionne à ce propos que :

« La S.P.G.E. financera, gèrera et organisera les éléments repris dans la gestion publique de l'assainissement autonome à l'instar des missions actuelles de la S.P.G.E. en assainissement collectif. Cette gestion comprend l'octroi de primes, le contrôle, l'entretien et la vidange des SEI, des services d'information et de proximité pour le citoyen [...], mais également pour d'autres acteurs clés de l'assainissement (les communes, les architectes, installateurs de SEI, ...).

Ces services doivent assurer un niveau de protection de l'environnement équivalent quel que soit le régime d'assainissement auquel une habitation est soumise : autonome ou collectif.

En contrepartie des services d'assainissement autonome qui seront mis en place, le citoyen devra s'acquitter du coût véritable à l'assainissement (C.V.A.) conformément au principe du pollueur-payeur. La soumission au C.V.A. sera obligatoire pour les nouveaux systèmes installés dès l'entrée en vigueur de la modification décrétable. Pour les habitations déjà équipées d'un SEI fonctionnel, l'exploitant pourra maintenir son exonération au C.V.A. ; il pourra également faire le

choix d'être soumis au C.V.A. et alors de bénéficier des services d'assainissement autonome¹.

Pour l'exploitant soumis au C.V.A., et concernant le fonctionnement de son SEI, l'intervention financière de la S.P.G.E. se fera au niveau de son entretien qui sera rendu obligatoire, des vidanges des boues excédentaires et des contrôles et suivis de ces systèmes ».

Les explications ainsi fournies peuvent laisser à penser que la S.P.G.E. pourrait intervenir elle-même comme opérateur économique dans les diverses opérations de gestion, de vidanges et d'entretien des SEI concernés, en situation de marché.

Cette interprétation est confortée par le fait que le texte en projet envisage de permettre aux exploitants de SEI existants de faire le choix entre demeurer exemptés de la taxe ou du C.V.A. mais sans pouvoir alors bénéficier des « services d'assainissement autonome », ou d'accepter de payer le C.V.A., en pouvant prétendre, alors, au bénéfice de ces « services ».

Dans son avis donné le 14 septembre 2015 sur l'avant-projet à l'examen, la Commission consultative de l'eau a relevé, à ce propos, ce qui suit :

« La Commission s'inquiète du risque d'effet d'éviction que ce dispositif pourrait exercer à l'encontre des fabricants et des installateurs, qui verraient éventuellement un certain nombre d'interventions techniques (entretiens, contrôles, vidanges) leur échapper, ce qui menacerait leurs services de maintenance. À ce propos, la Commission s'interroge sur le lien entre ces dispositions et le nouvel article D.332, § 2, 8°, selon lequel la SPGE est chargée 'd'exercer le rôle de centrale d'achats ou de centrale des marchés', qui pourrait traduire son intention de lancer des marchés de services dans ce domaine, notamment pour les interventions techniques. Elle demande des éclaircissements à cet égard ».

La note rectificative au Gouvernement relative au texte en projet répond à l'avis de la Commission, en ces termes :

« Concernant l'inquiétude sur les missions techniques qui relèveraient de la gestion publique de l'assainissement autonome et qui échapperaient ainsi au secteur privé, il y a lieu de préciser que tous les actes techniques actuellement posés et confiés au secteur privé le resteront et seront même renforcés notamment par l'obligation d'entretien. Les interventions prévues dans le cadre de la gestion publique de l'assainissement autonome pour l'installation, l'entretien ou encore les vidanges sont d'ordre financières et non de l'ordre des réalisations techniques. Par contre, les contrôles sont bien des actes techniques qui ne relèveront pas de la compétence du secteur privé, mais bien du secteur public.

Dans ce contexte, aucun lien n'est à établir entre ces dispositions et l'article selon lequel la SPGE peut exercer le rôle de centrale d'achats. Ce point vise à confirmer le rôle de la SPGE comme prévu par le contrat de gestion. Les opérateurs publics initient déjà et participent à des regroupements de besoins ou de centrales de

¹ Ce système est mis en œuvre, dans l'avant-projet, par l'article 36 de celui-ci (article D.270, § 1^{er}, en projet). Voir toutefois ci-après les observations particulières sous cet article.

marché (carburants, assurances, ...). Enfin, une expertise technique continuera à se développer tant dans le secteur privé que dans le secteur public qui participera aux actions de sensibilisation ».

Ces explications, qui visent à répondre à l'avis de la Commission consultative de l'eau, apparaissent en contradiction partielle avec celles données dans l'exposé des motifs.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de lever toute ambiguïté quant à la portée et l'objet des interventions des pouvoirs publics, spécialement la S.P.G.E., au titre de la gestion publique de l'assainissement autonome, de sorte que le texte en projet lui-même comporte les objets et limites des interventions, notamment telles qu'elles sont exposées dans la note au Gouvernement et de compléter en conséquence l'exposé des motifs et le commentaire des articles afin que les membres du Parlement soient correctement éclairés sur la portée du texte qui leur est soumis.

En tout état de cause, les nouvelles missions confiées aux pouvoirs publics, dont la S.P.G.E., ne pourront l'être que dans le respect des normes juridiques supérieures, entre autre le cadre juridique européen, spécialement celui des aides d'État ².

2.4. À l'article D.332, § 2, 1^o*bis*, en projet, *in fine*, il est prévu que « les interventions financières relatives aux prestations de gestion publique de l'assainissement autonome sont définies par le Gouvernement ».

Ni le texte en projet ni l'exposé des motifs n'explique ce que couvrent ces interventions financières, ni quels en seront les bénéficiaires précis, ni à charge de quel budget elles seront prélevées.

Le texte en projet sera complété afin de permettre de comprendre clairement sa portée ; par ailleurs, si les interventions financières concernées s'avèrent être des subventions à charge du budget de la Région wallonne, l'habilitation consentie au Gouvernement sera mieux encadrée, notamment par la fixation par le législateur lui-même des éléments essentiels du régime envisagé, en termes de conditions et de procédure d'octroi, et de montant.

2.5. Trois dispositions confient, dans des termes différents, à la S.P.G.E., la mission de service public que constitue la gestion publique de l'assainissement autonome :

1^o l'article D.332, § 2, 1^o*bis*, en projet, du livre II du Code de l'Environnement, confie à la S.P.G.E. « la prestation de la gestion publique de

² S'agissant du fait de confier à la S.P.G.E., certaines activités d'assainissement des eaux usées, il est renvoyé à l'avis 27.751/4 donné le 23 septembre 1998 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 15 avril 1999 'relatif au cycle de l'eau et instituant une Société publique de gestion de l'eau' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 1998-1999, n° 445/1, pp. 41-42.), ainsi que, plus récemment, à l'avis 58.287/4 donné le 4 novembre 2015 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau en vue de déclarer les secteurs publics issus du domaine de l'eau comme étant des services d'intérêt général', avis qui examine la question spécifique du caractère de service d'intérêt économique général au sens du droit européen, de certaines missions en matière de gestion du cycle de l'eau et des conséquences y attachées (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 369/1, pp. 8 à 12).

l'assainissement autonome, sur le territoire défini en fonction des contrats de services conclus avec les producteurs d'eau potabilisable »,

2° l'article D.216 en projet prévoit que le Gouvernement charge la S.P.G.E. de cette mission, par contrat de gestion,

3° l'article D.342*bis*, alinéa 2, en projet prévoit que le Gouvernement « peut charger la S.P.G.E. de réaliser [cette mission] ».

Ces dispositions font double emploi et paraissent en outre se contredire : ainsi, la section de législation se demande comment concilier l'article D.332, § 2, 1°*bis*, en projet qui confie directement la mission de la gestion publique de l'assainissement autonome à la S.P.G.E., avec l'article D.342*bis*, alinéa 2, en projet, qui permet au Gouvernement de confier cette mission à la même société.

Les dispositions concernées seront revues aux fins d'éviter tout double emploi, de lever les contradictions et de faire apparaître clairement l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

2.6. Selon l'article D.228, alinéa 4, du livre II du Code de l'Environnement, que le texte en projet n'entend pas modifier,

« Le C.V.A. est déterminé, pour l'ensemble du territoire wallon, par la S.P.G.E., en application du contrat de gestion qui la lie au Gouvernement ».

Comme exposé ci-avant, sauf le régime transitoire prévu, le système en projet prévoit d'imposer aux personnes qui exploitent un système d'épuration individuel de payer le C.V.A. et par conséquent, de payer un montant identique à celui payé par des personnes qui n'exploitent pas un tel système et bénéficie de l'assainissement public (désormais « assainissement collectif » – article D.2, 4°, en projet).

Si, certes, il est prévu que les exploitants de systèmes d'épuration individuels bénéficieront de certains « services » ou « interventions », d'une part, ces prestations sont, à ce stade, insuffisamment déterminées, et, d'autre part, l'exposé des motifs précise qu'elles ne couvriront pas tous les coûts de fonctionnement et de suivi des SEI.

Dans ce contexte, la question se pose de savoir si l'imposition du paiement d'un C.V.A. identique pour tous, sans opérer de différence de traitement entre les personnes qui exploitent un système d'épuration individuel et les personnes qui n'exploitent pas un tel système et bénéficient de l'assainissement public, se justifie au regard des principes d'égalité et de non-discrimination.

Le texte en projet sera réexaminé à la lumière de cette observation.

2.7. Comme mentionné ci-avant, l'article 93 de l'avant-projet prévoit que « Le Gouvernement est habilité à définir les modalités de mise en œuvre de la gestion publique de l'assainissement autonome ».

Outre qu'en principe, cette disposition devrait être insérée au titre de disposition décrétable nouvelle du livre II du Code de l'Environnement, et non pas figurer dans l'avant-projet en tant que disposition « finale », elle appelle les observations suivantes.

Si le texte en projet a pour objet de rappeler le pouvoir général d'exécution du Gouvernement tel que celui-ci lui est attribué par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', alors la disposition à l'examen est inutile et sera omise.

Si l'intention est de confier des habilitations précises au gouvernement, alors leur objet doit être déterminé dans le texte en projet.

À ce propos, le commentaire de l'article révèle que l'intention est, par cette habilitation, de permettre au Gouvernement de modifier divers arrêtés pris sur la base de la partie décrétable du livre II du Code de l'Environnement, ou d'autres fondements juridiques tel le décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement'.

À cet égard, de deux choses l'une :

1° soit le Gouvernement trouve, dans les textes législatifs qui constituent le fondement juridique des arrêtés à modifier, des habilitations suffisantes pour procéder aux modifications requises pour une mise en œuvre complète et effective de la gestion publique de l'assainissement autonome : dans ce cas, la disposition à l'examen est inutile et sera omise ;

2° soit le Gouvernement ne trouve pas, dans les textes législatifs qui constituent le fondement juridique des arrêtés à modifier, des habilitations suffisantes pour procéder aux modifications requises pour une mise en œuvre complète et effective de la gestion publique de l'assainissement autonome : dans ce cas, l'avant-projet à l'examen sera revu afin de modifier les différentes dispositions décrétables concernées, de manière à s'assurer que celles-ci contiennent désormais les habilitations requises.

La disposition en projet sera réexaminée à la lumière de ces observations.

2.8. Pour conclure, l'ensemble des dispositions de l'avant-projet qui ont trait à la « gestion publique de l'assainissement autonome » seront revues à la lumière des observations qui précèdent.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

L'article à l'examen tend à insérer, parmi les dispositions du livre I^{er} du Code de l'Environnement qui énoncent les principes du droit de l'environnement applicables en Région wallonne, une disposition formulée en ce sens que « les politiques publiques

soutiennent la croissance durable au travers du développement et du déploiement d'une économie circulaire et de la fonctionnalité ».

La signification et la portée juridique exactes de cette disposition n'apparaissent pas clairement.

La question peut d'abord se poser de savoir s'il ne s'agit pas uniquement d'exprimer des intentions ou des objectifs de nature politique, ce qui, *a priori*, n'est pas la vocation d'un texte de portée normative ³.

Il est aussi permis de se demander si une telle disposition trouve bien sa place parmi les dispositions du livre I^{er} du Code de l'Environnement qui énoncent les principes du droit de l'environnement. N'est-elle pas plutôt ou avant tout destinée à orienter l'adoption de décisions dans des domaines relevant de politiques autres que la politique environnementale ? Il est, à cet égard, sans doute significatif que, lorsqu'il évoque le modèle de l'économie circulaire, le commentaire de l'article à l'examen indique que ce modèle « est intégré dans la politique industrielle » et que « le développement de l'économie circulaire est [...] une source d'amélioration de la compétitivité des entreprises et de développement de nouvelles activités économiques avec un impact environnemental positif ». Certes, comme l'indique également le commentaire de l'article à l'examen, les idées qu'exprime celui-ci présentent un lien avec le principe, que consacre l'article D.2, alinéa 3, du livre I^{er} du Code de l'Environnement, de l'intégration de la protection de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre des politiques autres que la politique environnementale. Toutefois, précisément pour assurer au mieux la prise en compte du principe d'intégration, c'est dans les textes qui orientent spécifiquement les politiques autres que la politique environnementale, plutôt que dans le Code de l'Environnement, que des dispositions tendant à dégager les implications concrètes de ce principe trouvent le plus naturellement leur place.

Enfin, la section de législation s'interroge encore, plus particulièrement, sur la pertinence de l'emploi de l'expression « croissance durable », alors que l'option la plus souvent retenue dans les textes de base en la matière ⁴ est d'utiliser l'expression « développement durable ».

L'article à l'examen sera revu en conséquence.

³ Un texte de portée normative a pour objet d'énoncer des dispositions obligatoires qui modifient l'ordre juridique existant : il autorise, ordonne, interdit, octroie des droits et impose des obligations. Il ne peut donc être confondu avec un document ayant uniquement pour objet d'exprimer des intentions ou des objectifs de nature politique.

⁴ Tant ceux qui s'imposent à la Région wallonne (tel, par exemple, l'article 7bis de la Constitution) que ceux qu'elle adopte elle-même (voir, notamment, en ce sens le décret du 27 juin 2013 'relatif à la stratégie wallonne de développement durable').

Article 4

1. Dans son état actuel, l'article D.63 du livre I^{er} du Code de l'Environnement prévoit :

a) d'une part, en son alinéa 1^{er}, que « l'autorité compétente sur recours et le juge administratif peuvent prononcer la nullité de tout permis délivré en contradiction avec les dispositions de l'article [D.]62, alinéa 1^{er} », c'est-à-dire en violation des dispositions relatives au système d'évaluation des incidences des projets sur l'environnement ;

b) et, d'autre part, en son alinéa 2, que « la nullité doit en tout cas être prononcée » dans diverses hypothèses, qu'énumère le texte.

Le dispositif ainsi mis en place a été compris en ce sens que les formalités dont l'alinéa 2 de l'article D.63 du livre I^{er} du Code de l'Environnement sanctionne la violation sont prescrites à peine de nullité⁵, tandis que, dans les autres cas de violation des dispositions relatives au système d'évaluation des incidences des projets sur l'environnement, l'alinéa 1^{er} du même article énonce une solution qui renvoie au droit commun, dont il résulte qu'un vice de forme n'entraîne l'annulation d'un acte administratif que si la formalité qui n'a pas été respectée présente un caractère substantiel⁶.

L'article en projet tend à modifier l'alinéa 2 de l'article D.63 du livre I^{er} du Code de l'Environnement en ce sens que, désormais, la nullité puisse – et non plus doive – être prononcée dans les hypothèses énumérées par cette disposition.

Ce faisant, il a en réalité pour effet de soumettre les hypothèses énumérées par l'alinéa 2 de l'article D.63 du livre I^{er} du Code de l'Environnement au même régime que celui qui s'applique aux hypothèses visées par l'alinéa 1^{er} du même article. La différence de régime qu'établit actuellement l'article D.63 du livre I^{er} du Code de l'Environnement entre les hypothèses visées en son alinéa 1^{er} et celles qu'énumère son alinéa 2 n'aurait dès lors plus d'objet.

En outre, dès lors que l'alinéa 1^{er} de l'article D.63 du livre I^{er} du Code de l'Environnement n'a, en substance, d'autre objet que de renvoyer aux règles de droit commun

⁵ Le Conseil d'État, section du contentieux administratif, en a déduit que, dans l'un des cas visés par cette disposition, il était sans pertinence d'examiner si, en l'absence du vice qui était dénoncé, la partie adverse avait pu examiner la demande de permis en toute connaissance de cause (arrêt THUNUS, n° 47.963 du 15 juin 1994). Il en a aussi déduit que, dans l'un des cas visés par la disposition citée, la question de l'intérêt des requérants au moyen n'était pas pertinente (arrêt S.A. AGREBOIS et Consorts DE LE COURT, n° 178.812 du 22 janvier 2008).

⁶ Lire à ce sujet D. LAGASSE et P. NIHOUL, « Le contrôle juridictionnel et l'évaluation des incidences en Région wallonne », in *L'évaluation des incidences sur l'environnement : un progrès juridique ?*, sous la direction du CEDRE, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1991, pp. 145 et sv., n° 3 ; J. SAMBON, « Le point en droit wallon de l'environnement - L'évaluation des incidences des projets sur l'environnement après la réforme du 10 novembre 2006 », in *Questions choisies de droit de l'urbanisme et de droit de l'environnement*, sous la direction de M. PÂQUES, Anthemis, 2007, pp. 141 et sv., n°s 69 à 71 ; E. GONTHIER, *L'évaluation des incidences sur l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, Vanden Broele, 2011, n°s 586 et 587.

relatives à la sanction des vices de forme des actes administratifs, c'est l'existence même de cet article qui perdrait toute raison d'être.

Aussi, l'objectif poursuivi par la disposition en projet serait atteint de manière plus adéquate en abrogeant purement et simplement l'article D.63 du livre I^{er} du Code de l'Environnement.

Les règles de droit commun relatives à la sanction des vices de forme des actes administratifs trouveraient donc à s'appliquer pleinement en cas de violation des dispositions relatives au système d'évaluation des incidences des projets sur l'environnement. Il y a lieu à cet égard de relever que la loi du 20 janvier 2014 a inséré, à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, une disposition rédigée en ce sens que les irrégularités qui peuvent être invoquées à l'appui d'un recours en annulation devant la section du contentieux administratif « ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ». Dans l'arrêt n° 103/2015 du 16 juillet 2015, la Cour constitutionnelle a dit pour droit qu'il découle du libellé de cette disposition que le Conseil d'État doit lui-même constater que la décision attaquée n'aurait pas été différente sans le vice de procédure invoqué par le requérant, et que cette disposition n'a donc pas pour effet qu'un requérant doive lui-même prouver que l'irrégularité alléguée peut avoir une influence sur le sens de la décision prise ⁷.

2. Il ne peut être perdu de vue que des dispositions particulières indiquent expressément que certaines des formalités visées à l'alinéa 2 de l'article D.63 du livre I^{er} du Code de l'Environnement sont prescrites à peine de nullité. C'est notamment le cas de l'article D.68, § 2, dernier alinéa, *in fine*, du livre I^{er} du Code de l'Environnement. En l'état actuel des textes, de telles dispositions confirment la solution consacrée par l'article D.63, alinéa 2, du livre I^{er} du Code de l'Environnement.

En sens inverse, la section de législation relève que d'autres dispositions particulières relevant du système d'évaluation des incidences des projets sur l'environnement prescrivent à peine de nullité des formalités qui ne sont pas visées à l'alinéa 2 de

⁷ La Cour constitutionnelle a précisé que cette interprétation s'imposait pour éviter de méconnaître, tout particulièrement, l'article 10*bis* de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement' (actuellement l'article 11 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement'), qui, selon la Cour de justice de l'Union européenne, s'oppose à ce que pèse sur le requérant qui conteste une décision administrative soumise à évaluation des incidences environnementales la charge de la preuve de l'existence d'un lien de causalité entre le vice de procédure qu'il allègue et la décision administrative qui a été prise (arrêt du 7 novembre 2013, GEMEINDE ALTRIP e.a., C-72/12 ; cette solution a été confirmée ultérieurement, pour l'application de l'article 11 de la directive 2011/92/UE, par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 15 octobre 2015, Commission c/Allemagne, C-137/14). C'est au bénéfice de cette importante précision qu'il convient tout spécialement d'appliquer l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dans les hypothèses où est invoquée la violation d'une disposition relative au système d'évaluation des incidences des projets sur l'environnement.

l'article D.63 du livre I^{er} du Code de l'Environnement. Ainsi en va-t-il de l'article D.68, § 3, dernier alinéa, *in fine*, du livre I^{er} du Code de l'Environnement.

Il appartiendra au législateur de déterminer le sort à réserver à ces dispositions particulières.

Article 8

L'article 8 de l'avant-projet entend modifier l'article D.28, § 7, alinéa 1^{er}, du livre II du Code de l'Environnement aux fins de remplacer la publication intégrale au *Moniteur belge* du plan de gestion de bassin hydrographique et du programme de mesures, par une publication par extrait au *Moniteur belge*⁸.

Le commentaire de l'article précise que la publication par extrait mentionnera l'adresse du site internet ainsi que le lieu où les documents peuvent être consultés sur support papier.

Aux fins d'assurer la publicité effective des plans concernés, cette précision doit figurer également dans la disposition législative concernée⁹.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

Article 9

1. Contrairement à ce que mentionne l'exposé des motifs, le 3^o en projet ne reproduit pas quasiment textuellement les articles 17 et 19 de l'arrêté royal du 3 août 1976 'portant le règlement général relatif aux déversements des eaux usées dans les eaux de surface ordinaire, dans les égouts publics et dans les voies artificielles d'écoulement des eaux pluviales'.

En effet, suite de la comparaison de la disposition en projet et des articles 17 et 19 cités ci-avant qu'à certains égards, la disposition en projet s'avère moins stricte que les dispositions réglementaires concernées.

Ainsi, s'agissant des objets ou substances dont le déversement est interdit, la section de législation relève notamment que :

– la disposition en projet n'interdit pas le déversement des substances mentionnées à l'article 17, 2^o, b) et c) ;

⁸ Pour une disposition similaire en Région flamande en ce qui concerne les plans de gestion, voir l'article 38 du décret du 18 juillet 2003 'relatif à la politique intégrée de l'eau', tel que remplacé par le décret du 19 juillet 2013.

⁹ Comparez avec l'article 38 du décret de la Région flamande du 18 juillet 2003 précité.

– plus fondamentalement, l'article D.161, 3°, en projet permet de déroger à toutes les interdictions qu'il entend imposer soit par permis d'environnement soit par « un arrêté pris en vertu du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement », et ce, sans que ces dérogations soient soumises à des conditions de forme ou de fond, ni à des limites quelconques ; or, tel n'est pas le cas des articles 17 et 19 de l'arrêté royal du 3 août 1976 : en effet, la seule interdiction à laquelle ces dispositions permettent expressément de déroger est celle prévue à l'article 19, 6° ; par ailleurs, comme la section de législation l'a déjà rappelé, en l'état des textes en vigueur, les prescriptions de l'arrêté royal du 3 août 1976, qui, à l'origine, ont été prises en exécution de l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 26 mars 1971 'sur la protection des eaux de surface contre la pollution', aujourd'hui abrogé, trouvent désormais leur fondement légal dans les dispositions du décret du 11 mars 1999 qui habilite le Gouvernement à arrêter des « conditions générales » au sens du chapitre I^{er}, section III, de ce décret. À cet égard, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 5, § 2, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999, un arrêté fixant des conditions sectorielles ne peut s'écarter de conditions générales que « moyennant motivation ». Par ailleurs, selon l'article 6 du même décret, si l'autorité compétente pour délivrer un permis d'environnement « peut prescrire des conditions particulières qui complètent les conditions générales et sectorielles dans le permis d'environnement », ces conditions dites « particulières » « ne peuvent être moins sévères que les conditions générales et sectorielles sauf dans les cas et limites arrêtés par ces dernières » et, « en cas de dérogation, le résultat escompté pour la protection de l'homme ou de l'environnement doit être au moins équivalent à celui qui serait obtenu s'il n'y avait pas dérogation, sous réserve de l'application de l'article 7bis, § 2 »¹⁰.

En disposant que toutes les interdictions qu'il prévoit s'imposent, de manière très générale, « sauf dérogation accordée par un permis d'environnement ou un arrêté pris en vertu du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement », le texte en projet peut être compris comme soustrayant ces « dérogations » aux exigences auxquelles elles sont actuellement soumises par les articles 5 et 6 du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement'.

Les différences ainsi relevées entre le texte en projet et les articles 17 et 19 précités, spécialement la seconde, constituent un recul sensible dans la protection de l'environnement, que le texte en projet doit être en mesure de justifier pour des motifs d'intérêt général au regard de l'article 23 de la Constitution.

2. En tout état de cause, la notion d'« arrêté pris en vertu du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement » manque de précision.

¹⁰ Sur cette question, voir notamment l'avis 48.098/4 donné le 17 mai 2010 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 octobre 2010 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 portant conditions sectorielles d'exploitation des centres d'enfouissement technique, l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 mars 2004 interdisant la mise en centre d'enfouissement technique de certains déchets, l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées'.

Il convient à tout le moins d'identifier clairement, au sein du décret du 11 mars 1999, les dispositions qui constitueront le fondement juridique des arrêtés concernés.

L'article 10 de l'avant-projet appelle, *mutatis mutandis*, la même observation.

Article 11

L'abrogation de l'article D.181 fait disparaître la définition de « l'abonné » alors que ce terme est utilisé dans d'autres dispositions, notamment à l'article D.182, § 3.

Article 16

1. L'article D.197 du livre II du Code de l'Environnement, en vigueur, dispose comme suit :

« D.197. Chaque raccordement doit être muni d'un compteur.

Pour les nouveaux raccordements, un compteur sera placé afin de comptabiliser de manière individualisée la consommation de chaque logement, activité commerciale ou bâtiment.

Pour les raccordements existants, le distributeur peut, à ses frais, en accord avec l'abonné ou à la demande de celui-ci, dans un local technique mis à sa disposition, remplacer le compteur qui enregistre les consommations de plusieurs logements, activités commerciales ou bâtiments, par une batterie de compteurs permettant d'enregistrer de manière individualisée la consommation individualisée de chaque logement, activité commerciale ou bâtiment. Un compteur supplémentaire peut, dans ce cas, être prévu pour l'enregistrement des consommations communes. En cas de modification du nombre de logements, commerces ou bâtiments, la transformation du raccordement est à charge du demandeur.

Le Gouvernement détermine les conditions d'implantation du raccordement qui s'imposent au distributeur ».

L'article 16 de l'avant-projet entend remplacer cette disposition par la disposition suivante :

« Art. D.197. Chaque raccordement est muni d'au moins un compteur.

Le Gouvernement détermine les conditions d'implantation du raccordement qui s'imposent au distributeur ainsi que les dispositions d'ordre technique assurant les normes de protection des installations. Il peut également déterminer les conditions de réalisation et d'utilisation des installations intérieures privées des usagers et des propriétaires.

Pour les raccordements existants avant 2005, le propriétaire peut, à frais partagés à parts égales avec le distributeur, demander le remplacement du compteur qui enregistre les consommations de plusieurs logements, activités commerciales ou bâtiments existants, par une batterie de compteurs, installés dans un local technique mis à sa disposition et accessible librement à tous les usagers, permettant d'enregistrer de manière individualisée la consommation de chaque logement, activité commerciale,

ou bâtiment. Un compteur supplémentaire peut, dans ce cas, être prévu pour l'enregistrement des consommations communes. Dans le cas de consommations communes, un compteur les enregistrant est prévu.

Pour tous les raccordements réalisés à partir du 1^{er} janvier 2005, un compteur sera placé à charge du demandeur, afin de comptabiliser de manière individualisée la consommation de chaque logement, activité commerciale ou bâtiment. Dans ce cas, un compteur supplémentaire est prévu pour l'enregistrement des consommations communes.

Pour tous les cas de modification du nombre de logements, commerces ou bâtiments, la transformation du raccordement existant et l'adaptation éventuelle du nombre de compteurs est à charge du demandeur.

Le raccordement de l'installation intérieure du logement à chaque compteur individuel reste à charge du ou des propriétaires ».

Le commentaire de l'article justifie celui-ci comme suit :

« L'article D.197 du Code de l'Eau prévoit que lorsqu'un immeuble qui dispose d'un compteur qui enregistre les consommations de plusieurs logements, bâtiments ou commerces, le propriétaire peut demander le remplacement à titre gratuit de ce compteur par une batterie de compteurs [individuels].

Au moment de la mise en application du décret, il était aisé de distinguer les situations existantes qui peuvent bénéficier de la mesure, des changements d'affectation d'un immeuble qui rendent la disposition payante au titre de modification de raccordement existants assimilables à de nouveaux raccordements. Dix ans plus tard, la distinction entre les deux situations est devenue irréalisable sans une enquête administrative ingérable tant elle est devenue lourde, longue et coûteuse. La pratique démontre maintenant que la règle bénéficie principalement à des propriétaires qui abusent de la situation dans des activités qui s'apparentent à celles des 'marchands de sommeil' dont les distributeurs d'eau ne peuvent accepter, d'une certaine manière, de se rendre complices.

Afin de freiner ces abus tout en privilégiant le respect du principe général du compteur individuel ainsi que l'accès du compteur à tous les usagers, la modification de l'article D.197 du Code de l'Eau vise à établir, pour les raccordements existants avant 2005, une solidarité entre le propriétaire et le distributeur pour le partage des frais liés au remplacement du compteur qui enregistre les consommations de plusieurs logements, activités commerciales ou bâtiments existants, par une batterie de compteurs ».

2.1. Dans ce contexte, le texte en projet appelle les observations suivantes.

2.2. La disposition en projet ne met pas en place un traitement différencié selon que seront concernées des situations existantes ou non au moment de l'entrée en vigueur du décret en projet, mais selon que la situation concernée (en l'espèce : le raccordement) existait ou pas au 1^{er} janvier 2005.

Si, certes, le régime différencié mis en place ne vaudra que pour l'avenir ¹¹, il repose donc ainsi sur un critère constitué par une date butoir située dans le passé.

À cet égard, il convient de rappeler que le principe d'égalité impose que les différences de traitement établies par le législateur reposent sur des critères objectifs, qui soient adéquats et pertinents par rapport au but atteindre.

En l'espèce, si l'existence ou non de la situation concernée au 1^{er} janvier 2005 revêt un caractère objectif, la section de législation s'interroge par contre sur son adéquation et sur sa pertinence au regard du but poursuivi.

Ainsi, d'une part, la date du 1^{er} janvier 2005 ne correspond ni à la date d'entrée en vigueur de l'article D.197 du livre II du Code de l'Environnement ¹², ni à la date de l'entrée en vigueur de la disposition décrétable à l'origine de cet article D.197 ¹³.

D'autre part, le commentaire des articles fait état de la quasi-impossibilité actuelle de faire concrètement le départ entre les situations existantes au 1^{er} janvier 2005 et les situations nées postérieurement, ce qui, *a priori*, met en cause le caractère pertinent et adéquat de ce critère.

La disposition à l'examen sera réexaminée à la lumière de ces observations de manière à s'assurer que la date qui sera retenue pour opérer la différence de traitement en projet présente un caractère pertinent et adéquat au regard de la mesure envisagée.

2.3. Les deux dernières phrases de l'article D.197, alinéa 3, en projet, font double emploi, si ce n'est qu'il convient de relever une différence entre elles : l'avant-dernière phrase prévoit qu'un compteur supplémentaire « peut » être prévu pour les consommations communes, tandis que la dernière phrase impose cette installation ¹⁴.

L'auteur de l'avant-projet supprimera celle de ces deux phrases qui ne correspond pas à son intention.

¹¹ Aucun effet rétroactif n'est attaché à la disposition en projet.

¹² Il résulte de l'article 4 de l'arrêté du 3 mars 2005 'relatif au Livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau', tel que remplacé par l'arrêté du 24 mars 2005, que l'article D. 197 est entré en vigueur le 12 avril 2005.

¹³ Il s'agit de l'article 4 du décret du 12 février 2004 'relatif à la tarification et aux conditions générales de la distribution publique de l'eau en Wallonie', entré en vigueur le 22 mars 2004 conformément à son article 29.

¹⁴ Elle prévoit en effet qu'un compteur supplémentaire « est prévu ».

Article 20

L'article 20 entend remplacer l'article D.208 du livre II du Code de l'Environnement par la disposition suivante :

« Art. D.208. Les volumes consommés sont enregistrés au moyen d'un compteur placé par le distributeur. Le moment et la périodicité du relevé des volumes consommés sont déterminés par le distributeur. Ce relevé a lieu au minimum une fois par an. L'utilisateur permet au distributeur qui en fait la demande d'accéder aux installations ».

L'accès aux installations est ainsi laissé à l'entière discrétion du distributeur.

Comme la section de législation l'a déjà souligné¹⁵, eu égard aux articles 15 et 22 de la Constitution, qui attribuent des compétences au législateur en matière d'inviolabilité du domicile et de protection du droit au respect de la vie privée et familiale, le décret doit fixer lui-même les règles essentielles en matière d'accès aux installations¹⁶.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 21

La section de législation se demande à quel stade le Gouvernement fixera « les priorités » visées par la disposition en projet. Sera-ce lors de l'élaboration du plan de gestion du bassin hydrographique, ou à l'occasion de la conclusion du contrat de gestion avec la S.P.G.E. ?

Dès lors qu'il s'agit de la détermination de priorités particulières dans la mise en œuvre d'une politique de programmation et de planification, et que la détermination de telles priorités relève, *a priori*, de cette programmation et de cette planification, il se recommande de prévoir expressément que ces priorités seront déterminées dans les plans de gestion concernés, et qu'elles seront ainsi soumises aux règles de fond et procédurales qui, en droit interne, ont pour objet de transposer ou de faire écho aux règles de droit européen et international en matière d'évaluation des incidences et de participation du public lors de l'élaboration des plans et programmes en matière d'environnement¹⁷.

¹⁵ En ce sens, voir l'avis 36.016/4 donné le 3 décembre 2003 sur un avant-projet devenu le décret du 12 février 2004 'relatif à la tarification et aux conditions générales de la distribution publique de l'eau en Wallonie' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n° 645/1, p. 18).

¹⁶ Comparer avec l'article D.207 en vigueur.

¹⁷ Voir les articles D.52 et suivants du livre I^{er} du Code de l'Environnement et l'annexe V à la partie réglementaire de ce même livre, ainsi que les articles D.26 et suivants du livre II du Code de l'Environnement.

Article 27

L'article 27 de l'avant-projet entend modifier l'article D.232 du livre II du Code de l'Environnement notamment en supprimant les mots « en raison des caractéristiques spécifiques et objectives de l'utilisateur », mots employés à l'alinéa 3 de l'article D.232, lequel, tel qu'en vigueur, dispose actuellement comme suit :

« Le distributeur peut demander une garantie assurant le paiement des montants qui lui sont dus en raison des caractéristiques spécifiques et objectives de l'utilisateur ».

La modification ainsi envisagée peut laisser à penser que le distributeur ne se verra plus imposer la prise en compte de critères déterminés pour demander une garantie assurant le paiement des montants dus, de sorte qu'il sera ainsi autorisé à exiger une garantie dans des cas laissés à sa libre et entière appréciation, ce qui pourrait avoir pour conséquence que des usagers raccordés au réseau public de distribution soient traités différemment – les uns se voyant imposer une garantie, et d'autres pas – , sans qu'il soit tenu compte de la situation spécifique et objective de chacun, situation de nature à justifier, précisément, le traitement différencié qui serait ainsi appliqué. Un tel régime risque donc d'aboutir à une méconnaissance du principe d'égalité ¹⁸.

La disposition à l'examen sera revue à la lumière de cette observation.

Article 33

L'article D.260, § 2, du livre II du Code de l'Environnement dispose comme suit :

« L'entreprise qui rejette des eaux usées industrielles dans une station d'épuration publique conclut un contrat de service d'assainissement industriel. Elle est redevable du coût assainissement industriel pour la fraction d'eaux usées ainsi rejetée prévu par ce contrat.

L'entreprise ayant conclu un contrat de service d'assainissement industriel est exemptée de la taxe annuelle sur les déversements d'eaux usées industrielles visée au paragraphe 1^{er} à partir de la date de signature du contrat ».

La disposition à l'examen envisage de remplacer les mots « à partir de la date de signature du contrat », qui figurent au paragraphe 2, alinéa 2 de cet article, par les mots « au 1^{er} janvier de l'année suivant la date de signature du contrat ».

¹⁸ Le commentaire de l'article ne fournit pas d'explication spécifique à la suppression envisagée, puisqu'il se borne à mentionner qu'« il s'agit de supprimer des mentions inutiles notamment au regard de la pratique développée en matière de recouvrement de factures impayées ». Cette justification n'apparaît pas comme étant en rapport avec l'article 27, 2°, ici examiné, mais est plus à mettre en relation, semble-t-il, avec l'article 27, 1°, de l'avant-projet.

Le commentaire de l'article 33 de l'avant-projet justifie cette modification comme suit :

« Des impératifs de sécurité juridique imposent que, par année civile, une même entreprise soit soumise à la taxe annuelle sur les déversements d'eau usées industrielles, ou qu'elle bénéficie d'un contrat de service d'assainissement industriel. Un contrat signé en cours d'année ne peut donc produire ses effets qu'au 1^{er} janvier de l'année civile suivante ».

La logique exprimée dans le commentaire de l'article est compréhensible : soit l'entreprise conclut un contrat de service d'assainissement industriel, et elle est alors redevable du coût assainissement pour la fraction d'eaux usées prévu par ce contrat, soit, à défaut d'un tel contrat, elle est tenue de payer la taxe annuelle sur les déversement d'eaux usées industrielles.

L'intention est donc de faire correspondre, d'un point de vue temporel, l'entrée en vigueur du contrat avec l'année civile, de sorte que l'exemption de la taxe et l'assainissement par le biais d'un contrat de service d'assainissement industriel produisent leurs effets simultanément.

Toutefois, la modification envisagée par le texte en projet n'a pas l'effet voulu par l'auteur de l'avant-projet : l'article 33 de l'avant-projet ne modifie en rien la date à laquelle le contrat produira ses effets ; elle modifie uniquement la date à laquelle l'exemption de la taxe produira ses effets. Il s'ensuit donc que, selon le texte en projet, une entreprise pourrait avoir conclu un contrat qui produira ses effets au cours d'une année civile, et en vertu duquel elle sera tenue, pour le reste de cette année civile, au paiement d'un coût assainissement industriel, tout en ne pouvant bénéficier de l'exemption de la taxe que l'année civile suivante.

Le texte en projet sera revu de manière à le faire correspondre avec l'intention – et la logique – exprimée dans le commentaire de l'article, et de sorte qu'il soit ainsi évité qu'une entreprise puisse être tenue, simultanément, pour les mêmes déversements d'eaux usées industrielles, au paiement de la taxe concernée et au paiement du coût assainissement.

Article 36

1. Il est renvoyé aux observations générales ci-avant.
- 2.1. Par ailleurs, l'article 36 appelle les observations suivantes.
- 2.2. L'article D.270, § 1^{er}, en projet, permet aux personnes physiques ou morales de droit public ou de droit privé qui épurent les eaux usées domestiques qu'elles produisent ou qu'elles reçoivent aux fins de traitement, et qui bénéficient d'une exemption ou d'une restitution de la taxe ou du C.V.A. avant le 1^{er} janvier 2017, de faire le choix entre continuer à

bénéficier de cette exemption ou restitution, ou bien être soumises au paiement du C.V.A. « dans les conditions définies par le Gouvernement ».

A priori, la section de législation n'aperçoit pas l'avantage qu'il y aurait, pour une personne morale ou physique à renoncer à une exemption ou une restitution de la taxe concernée ou du C.V.A.

La réponse à cette interrogation est à trouver dans l'exposé des motifs qui mentionne ce qui suit :

« Pour les habitations déjà équipées d'un SEI fonctionnel, l'exploitant pourra maintenir son exonération au C.V.A. ; il pourra également faire le choix d'être soumis au C.V.A. et alors bénéficier des services d'assainissement autonome ».

Cette forme de contrepartie au paiement du C.V.A. ne ressort pas du dispositif en projet, qui, sous réserve de l'admissibilité du système mis en place, comme exposé aux observations générales ci-avant, devra donc être complété en conséquence.

2.3. Dans la mesure où l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2 en projet prévoit déjà la transmission de données par « l'Administration » à la S.P.G.E., la section de législation n'aperçoit pas ce qu'entend couvrir l'habilitation donnée au Gouvernement par l'alinéa 2, première phrase, du même paragraphe.

3. Le texte en projet sera revu à la lumière de ces observations.

Article 39

La disposition à l'examen a pour objet de modifier largement l'article D.273 du livre II du Code de l'Eau, lequel, combiné à l'annexe III à la partie décrétable du même livre, permet de calculer le nombre d'unité de charge environnementale en vue de l'établissement de la taxe sur les charges environnementales générées par les exploitations agricoles.

L'exposé des motifs mentionne que l'objet de la disposition modificative est essentiellement de simplifier le calcul de la taxe.

Dans ce contexte, il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'être en mesure d'établir que les nouvelles formules et modalités de calcul de cette taxe sont de nature à garantir que soient respectés les principes d'égalité et de non-discrimination entre les différents redevables, principes inscrits aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

Notamment, le respect de ce principe impose que des personnes se trouvant dans des situations objectivement différentes ne fassent pas l'objet d'un traitement identique, sauf justifications raisonnables au regard du but à atteindre, lequel doit être légitime.

À ce propos, la section de législation relève que l'annexe III en vigueur, dont le remplacement est envisagé par le texte en projet, opère des distinctions selon le produit cultivé (par ex. betteraves, céréales, maïs, pomme de terre ...).

Une telle distinction n'est plus opérée dans le dispositif en projet, qui, s'agissant de la charge environnementale « terre », n'opère plus de distinction que sur la base de coefficients « culture », « culture biologique », « prairie » et « prairie biologique ».

Le texte en projet sera réexaminé de manière à s'assurer que les principes d'égalité et de non-discrimination sont effectivement respectés ; l'exposé des motifs sera utilement complété à ce propos.

Article 41

L'article D.275, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du livre II du Code de l'Environnement, en vigueur, dispose comme suit :

« Par dérogation à l'article D.273, § 2, la charge environnementale 'cheptel' est nulle lorsque la personne soumise à la taxe est détentrice d'une attestation de conformité des infrastructures de stockage des effluents d'élevage, délivrée en vertu de l'article D.177 ou que la délivrance de cette attestation est en cours d'instruction. Si cette instruction démontre le défaut de conformité des infrastructures de stockage des effluents d'élevage, l'Administration rectifie le calcul de la taxe dans un délai de quatre ans après l'établissement de celle-ci ».

L'article 41, 1^o, de l'avant projet entend modifier cette disposition de sorte qu'elle prévoie désormais ce qui suit :

« Par dérogation à l'article D.273, § 2, la charge environnementale 'animaux d'élevage' est nulle lorsque la personne soumise à la taxe est détentrice d'une attestation de conformité des infrastructures de stockage des effluents d'élevage, délivrée en vertu de l'article D.177 ou que la délivrance de cette attestation est en cours d'instruction. Si cette instruction démontre le défaut de conformité des infrastructures de stockage des effluents d'élevage, l'Administration peut, dans les deux ans du constat de non-conformité, rectifier le calcul de la taxe jusqu'aux quatre années antérieures à ce constat et uniquement pour les années correspondant au constat de non-conformité ».

Si les modifications en projet, telles qu'expliquées par le commentaire de l'article, permettent, en règle, de comprendre l'objectif poursuivi, elles ne permettent pas d'expliquer, par contre, pour quel motif, dans le texte existant, l'administration est tenue de rectifier le calcul de la taxe en cas de constat de non-conformité alors que, dans le texte en projet, elle « peut » procéder à cette rectification, sans y être tenue et sans qu'aucun critère ne balise l'exercice de cette compétence discrétionnaire de manière à assurer le respect du principe d'égalité.

Si, comme il semble ressortir du commentaire de l'article, l'intention est de permettre à l'administration de prendre en considération l'hypothèse dans laquelle les infrastructures, conformes à l'origine, auraient rencontré une difficulté telle qu'elles seraient devenues non conformes en cours d'examen de l'instruction, alors cette hypothèse est déjà reflétée et prise en considération dans les mots « et uniquement pour les années correspondant au constat de non-conformité », qui figurent dans la modification en projet.

Dans ce contexte, les mots « peut, dans les deux ans du constat de non-conformité, rectifier », seront remplacés par les mots « rectifie, dans les deux ans du constat de non-conformité, ».

Si l'intention est autre, le texte en projet sera complété de manière à prévoir les situations, conformes au principe d'égalité, dans lesquelles la rectification aura ou n'aura pas lieu.

Article 43

Le texte en projet entend compléter l'article D.280 du livre II du Code de l'Environnement en habilitant le Gouvernement à « fixer le montant des sanctions administratives liées au non-respect des obligations du redevable en vue de l'établissement des contributions et taxes visées par le présent chapitre ».

Cette disposition appelle les observations suivantes.

1. Tout d'abord, la section de législation n'aperçoit pas comment cette habilitation entend se concilier¹⁹ avec le régime d'amendes administratives mis en place par les articles D.160 et suivants du livre I^{er} du Code de l'Environnement, lequel est rendu applicable aux faits visés par la disposition à l'examen, par la combinaison de l'article D.138, 9°, du livre I^{er} du Code de l'Environnement et de l'article D.406 dans ses versions en vigueur et en projet, du livre II du Code de l'Environnement (article 63 de l'avant-projet).

2. Ensuite et en tout état de cause, conformément au principe de légalité en matière de sanctions administratives²⁰, c'est au législateur qu'il appartient de déterminer les éléments essentiels des régimes de telles sanctions, et ce, tant en termes de faits susceptibles

¹⁹ Étant entendu que ces régimes ne peuvent se cumuler, en raison du principe *non bis in idem*, ni être cumulés avec une sanction pénale.

²⁰ 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. Voir notamment, sur ce principe, l'avis 56.256/4 donné le 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'.

de justifier une sanction que de montant (par exemple, par la détermination de montants minimum et maximum) et de procédure.

3. La disposition à l'examen sera réexaminée à la lumière des observations qui précèdent.

Article 44

Dans la mesure où elle autorise le Gouvernement à octroyer directement des subventions, la disposition en projet doit mieux encadrer l'habilitation qu'elle prévoit ²¹, spécialement en ce qui concerne les conditions d'octroi et le montant de cette subvention.

Article 49

Il résulte de l'article D.222 du livre II du Code de l'Environnement que le législateur n'a pas exclu l'hypothèse dans laquelle des gadoues ne devraient pas être remises à des vidangeurs agréés conformément aux règles prévues par le Gouvernement ²².

Or, telle que l'article D.344, 5°, en projet, est rédigé, il ne prend plus en compte cette hypothèse, contrairement à l'article D.344, 5° ²³, en vigueur.

La question se pose de savoir comment l'auteur de l'avant-projet entend assurer la gestion des gadoues qui ne devraient pas être remises obligatoirement à un vidangeur agréé.

Article 50

1. L'article D.347 du livre II du Code de l'Environnement a trait à la S.W.D.E. (société wallonne des eaux), personne morale de droit public, constituée sous la forme d'une

²¹ En ce sens, voir l'avis 54.852/4 donné le 29 janvier 2014 sur un avant-projet devenu le décret-programme de la Région wallonne du 12 décembre 2014 'portant des mesures diverses liées au budget en matière de calamité naturelle, de sécurité routière, de travaux publics, d'énergie, de logement, d'environnement, d'aménagement du territoire, de bien-être animal, d'agriculture et de fiscalité' (obs. sur les articles 59 et 60 de l'avant-projet, articles D.284 et D.285 en projet).

²² Cette disposition prévoit en effet que :
« Art. D.222. § 1^{er}. Le Gouvernement peut prescrire des règles d'entretien des systèmes d'épuration individuels; il peut notamment obliger à remettre les gadoues à des vidangeurs agréés conformément aux règles qu'il détermine ».

²³ Cette disposition prévoit que :
« Art. D.344. Pour être agréée en qualité d'organisme d'assainissement, la personne morale de droit public doit être érigée en intercommunale et avoir notamment dans son objet les missions suivantes :
[...]
5° éliminer des gadoues de vidange de fosses septiques et accepter dans ces stations les gadoues remises par les vidangeurs agréés, conformément [à l'article D.222] ; ».

société coopérative à responsabilité limitée, qui a pour objet la production d'eau, la distribution d'eau par canalisations, la protection des ressources aquifères et la réalisation de toute opération relative au cycle de l'eau ²⁴.

Cet article D.347 dispose comme suit :

« D.347. La Société associe, selon les conditions prévues par ses statuts, la Région wallonne, la S.P.G.E., des provinces, des communes, des intercommunales et des personnes de droit public.

L'adhésion d'une commune à la société emporte de plein droit dessaisissement à titre exclusif envers la société par cette commune de sa compétence en matière de service public de production et/ou de distribution d'eau sur le territoire géographique concerné ».

La disposition à l'examen entend ajouter un alinéa à cet article, rédigé comme suit :

« En cas de démission ou d'exclusion d'un associé communal, la société conserve cette compétence ainsi que la propriété des droits immobiliers apportés, sauf accord contraire entre les parties ».

2.1. Selon le commentaire des articles, cette disposition « confirme » la règle selon laquelle « lorsqu'un associé communal démissionne, la compétence de service public dont il s'est dessaisi envers la SWDE au moment de son adhésion et les apports en nature qu'il a consentis (les infrastructures communales de production/distribution d'eau concernées) sont conservés par la SWDE ».

Si cette règle figure bien à l'article 7 des statuts de la S.W.D.E. ²⁵, elle n'a aucun équivalent sur le plan législatif, de sorte que la disposition à l'examen met en réalité en place un régime juridique législatif nouveau.

Ce régime en projet appelle les observations suivantes.

2.2. La S.W.D.E. trouve son origine dans la Société nationale des distributions d'eau ²⁶.

Cette société nationale a été créée par une loi du 26 août 1913 ²⁷.

Les travaux préparatoires de cette loi sont très instructifs sur la volonté du législateur de l'époque.

²⁴ Voir les articles D.346 et D.352 du livre II du code.

²⁵ Voir l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 novembre 2013 'approuvant les modifications des statuts de la Société wallonne des Eaux' (*Moniteur belge* du 19 novembre 2013).

²⁶ Voir l'article 1^{er}, § 3, du décret de la Région wallonne du 23 avril 1986 'portant constitution d'une Société Wallonne des Distributions d'Eau' et, entre autres, l'arrêté royal du 16 avril 1987 'transférant les missions, les biens, les droits et les obligations de la Société nationale des Distributions d'Eau'.

²⁷ Loi du 26 août 1913 'instituant une Société nationale des distributions d'eau'.

Ainsi, le législateur a, en 1913, constaté qu'« en règle générale, [les] distributions d'eau sont nées d'initiative communale »²⁸. Tout en reconnaissant le rôle originaire et primordial des communes en la matière, le législateur a constaté, dans le même temps, ce qui suit :

« Ces services [communaux] qui, considérés séparément, sont peut-être fort bien conçus, constituent un ensemble d'où toute logique semble bannie : la répartition des eaux ne répond à aucune règle et paraît faite au hasard ; les conduites s'enchevêtrent, se dédoublent sans que rien le justifie ; les usines élévatoires, les réservoirs sont inutilement multipliés et, si l'on fait de la question une étude attentive, on ne compte plus les doubles emplois et les superfétations.

Un pareil résultat, particulièrement regrettable au point de vue économique, est une conséquence inévitable des errements actuels, et l'on conçoit que l'absence de tout plan d'ensemble, de tout programme général doive forcément y conduire. Il y a donc, dans l'œuvre déjà importante que nos communes ont réalisée pour l'alimentation publique en eau potable, un incontestable défaut d'unité, de coordination et de logique »²⁹.

Pour ces motifs, le législateur a donc décidé d'intervenir, en « change[ant] résolument de méthode » et « en tenant compte de tous les éléments que [la question] comporte pour les régions du pays où elle n'a pas encore reçu de solution »³⁰.

À ces motifs, viennent s'ajouter « la répartition très inégale des services existant dans l'étendue du Royaume », ainsi que la circonstance que sur les 7 millions et demi d'habitants que comptait la Belgique à l'époque, « plus de 4 millions et demi [étaient] privés des bienfaits d'une distribution d'eau »³¹.

Sur cette base, le législateur a donc, dès 1913, décidé de « résoudre [la question] dans le sens de la logique et de l'économie sagement comprises, de tracer un programme rationnel et complet des travaux à exécuter pour pourvoir de bonne eau alimentaire toutes les parties du pays », cela en réclamant le « concours » et la « coopération des communes », et en les « associant » à l'entreprise³².

Est ainsi née la Société nationale des distributions d'eau, associant l'État, les communes et les provinces, le législateur s'étant, dans ce cadre, expressément inspiré de la création de la Société nationale des chemins de fer vicinaux³³, à la différence non négligeable que, s'agissant de la Société nationale des distributions d'eau, les communes ont conservé leur « liberté entière [...] de faire partie ou non, à leur choix, de la société nouvelle ».

²⁸ *Doc. parl.*, Chambre, projet de loi et exposé des motifs, séance du 12 novembre 1912, n° 15, p. 1.

²⁹ *Ibid.* p. 2.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, p. 3.

³² *Ibid.*, p. 5.

³³ *Ibid.*, p. 6.

2.3. À travers le prisme des actuels articles 41 et 162 de la Constitution, qui consacrent notamment l'autonomie communale pour gérer l'intérêt communal, les termes employés par le législateur de 1913 peuvent être compris comme consacrant son intention d'intervenir en matière de distribution d'eau, au niveau national – devenu entretemps, par effet de la réforme de l'État, régional – pour garantir, sur la totalité du territoire, une distribution d'eau potable rationnelle et de qualité.

À cet égard, un parallèle adéquat peut être dressé avec la situation appréhendée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative à ces deux articles de la Constitution, spécialement dans son arrêt n° 89/2010 du 29 juillet 2010 relatif à l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 janvier 2009 'portant organisation de la politique du stationnement et création de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale', arrêt dans lequel la Cour a dit pour droit ce qui suit :

« B.18.2. Le principe d'autonomie locale suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles estiment relever de leur intérêt, et le réglementer comme elles le jugent opportun. Ce principe ne porte cependant pas atteinte à l'obligation des communes, lorsqu'elles agissent au titre de l'intérêt communal, de respecter la hiérarchie des normes. Il en découle que lorsque l'État fédéral, une communauté ou une région réglemente une matière qui relève de sa compétence, les communes sont soumises à cette réglementation lors de l'exercice de leur compétence en cette même matière. En l'espèce, lorsque la Région de Bruxelles-Capitale agit dans l'une des matières visées par les articles en cause, elle limite par là l'autonomie des communes, qui ne peuvent se saisir de ces domaines que dans le respect, et en complément de la législation régionale.

B.18.3. Le principe d'autonomie locale ne porte pas atteinte non plus à la compétence de l'État fédéral, des communautés ou des régions, de juger du niveau le plus adéquat pour réglementer une matière qui leur revient. Ainsi, ces autorités peuvent confier aux collectivités locales la réglementation d'une matière qui sera mieux appréhendée à ce niveau. Elles peuvent aussi considérer qu'une matière sera, à l'inverse, mieux servie à un niveau d'intervention plus général, de façon à ce qu'elle soit réglée de manière uniforme pour l'ensemble du territoire pour lequel elles sont compétentes, et elles peuvent, en conséquence, interdire aux autorités locales de s'en saisir.

B.18.4. L'atteinte à la compétence des communes et, par voie de conséquence, au principe de l'autonomie locale, que comporte toute intervention, qu'elle soit positive ou négative, de l'État fédéral, des communautés ou des régions, dans une matière qui relève de leurs compétences, ne serait contraire aux dispositions citées au moyen, qui garantissent la compétence des communes pour tout ce qui concerne l'intérêt communal, que si elle était manifestement disproportionnée. Tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les communes de tout ou de l'essentiel de leurs compétences ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir.

B.19. En l'espèce, le législateur régional bruxellois a estimé que la politique du stationnement serait mieux servie à un niveau d'intervention plus général que le niveau local, à défaut de ne pouvoir atteindre des objectifs tels qu'encourager le stationnement des résidents à proximité immédiate de leur domicile, encourager la rotation des emplacements dans les zones commerciales, dissuader et réduire l'offre de

stationnement de longue durée, améliorer les synergies entre parkings publics et privés hors voirie, diminuer le trafic automobile, ou encore orienter le stationnement longue durée hors voirie et le stationnement de courte durée en voirie. [...]

Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs cité en B.12, à défaut d'intervention de la Région subsisteraient des problèmes tels que des différences de réglementation inexplicables d'une commune à une autre, des problèmes de report de stationnement d'une commune vers une autre ou encore le caractère inéquitable des cartes de stationnement octroyées aux riverains de voiries situées à proximité immédiate des limites territoriales entre communes. Les objectifs liés à la diminution du trafic et à sa meilleure gestion ne pourraient en outre être atteints.

B.20. Pour les raisons indiquées en B.13.1 et compte tenu des objectifs prédécrits, l'ordonnance attaquée ne porte pas atteinte de manière disproportionnée au principe de l'autonomie locale ».

Par identité de raisonnement, il peut être considéré qu'en 1913, le législateur national a estimé que la politique de la distribution d'eau potable serait mieux servie à un niveau d'intervention plus général que le niveau local, à défaut de ne pouvoir atteindre des objectifs tels qu'assurer de manière rationnelle une distribution d'eau potable de qualité sur l'ensemble du territoire.

La S.W.D.E., successeur de la société nationale, répond donc, dans l'exercice de ses missions, à des besoins d'intérêt général régional, et non pas à des besoins d'intérêt purement communal. Il s'ensuit que l'article 162, alinéa 4, de la Constitution, duquel se déduit la liberté des communes de s'associer dans les conditions prévues par le décret dans le but de gérer en commun des matières relevant de l'intérêt communal, ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce³⁴.

2.4. Il demeure toutefois que, dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le législateur ne peut intervenir au titre de l'intérêt général en limitant l'autonomie communale qu'à la condition que cette intervention n'apparaisse pas comme étant manifestement disproportionnée.

À cet égard, en l'espèce, il y a lieu de prendre en considération le fait que, d'une part, dans le système existant, les communes demeurent libres de s'associer ou pas à la S.W.D.E. Le législateur n'a donc ainsi jamais estimé que l'intérêt général imposait que toutes et chacune des communes composant l'ensemble du territoire (d'abord national, ensuite de la Région wallonne) soient tenues de s'associer à la S.W.D.E. D'autre part, et dans le prolongement de cette conception, selon les dispositions décrétales en vigueur, les communes associées au sein de la S.W.D.E. sont, moyennant certaines conditions de procédure et de majorité au sein de l'assemblée générale de la société, libres de démissionner, sans être pour autant privées de la possibilité d'exercer à nouveau des missions de distribution d'eau sur leur territoire, ni être privées de la propriété des infrastructures qu'elles ont apportées à l'origine à la société.

³⁴ Voir, à ce propos, C.C., 12 juillet 1995, n° 58/95, B. 10.

C'est dans ce contexte particulier que l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier le rapport de proportion raisonnable entre le but de la mesure envisagée et l'atteinte portée à l'autonomie communale : il devra ainsi, d'une part, exposer clairement le but d'intérêt régional poursuivi, et d'autre part, être en mesure de justifier que ce but ne peut manifestement pas être atteint par des mesures moins contraignantes.

En tout état de cause, il ne suffira pas, à cet égard, de constater que les statuts de la S.W.D.E. prévoient déjà le système envisagé, ni de s'appuyer sur l'idée que lorsqu'elles sont devenues associées au sein de la S.W.D.E., les communes concernées l'ont fait librement.

Sur ce point, le commentaire de l'article ne convainc pas.

2.5. Dans la mesure où la disposition en projet prévoit que la commune sortante sera privée de « la propriété des droits immobiliers apportés », celle-ci ne pourra le cas échéant être admise que si cette règle n'implique pas que la commune sera privée de toute indemnisation juste et préalable. En effet, priver la commune concernée d'une telle indemnisation méconnaîtrait l'article 16 de la Constitution qui s'applique à toute personne physique ou morale, de droit privé ou de droit public ³⁵.

2.6. Enfin, en tout état de cause, il convient d'avoir égard à l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', duquel, comme la section de législation l'a déjà rappelé, il résulte que, s'agissant des personnes morales de droit public créées par une Région ou une Communauté, c'est au législateur qu'il appartient de fixer les règles essentielles relatives notamment à leur composition et à leur fonctionnement.

La S.W.D.E. étant une personne morale de droit public ³⁶, le texte en projet ne peut laisser à l'appréciation de la Société et de la commune « sortante » la possibilité de déroger à la règle qu'il entend instaurer ³⁷.

Il ne peut donc prévoir que la nouvelle règle envisagée s'appliquera « sauf accord contraire entre les parties ».

Une telle possibilité de dérogation individuelle, décidée au cas par cas, méconnaîtrait par ailleurs le principe d'égalité entre les communes associées « sortantes ».

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 51 de l'avant-projet (article D.351 en projet).

³⁵ Sur l'article 16 de la Constitution et son applicabilité aux pouvoirs publics, voir C.C., 30 juin 2004, n° 115/2004, B.3.2 ; C.C., 7 mars 2007, n° 33/2007, B.4.4 ; C.C., 18 avril 2007, n° 62/2007, B.4.4.

³⁶ Art. D.346 du livre II du Code de l'Environnement.

³⁷ Les règles de démission des associés déterminent en effet la composition de la personne morale de droit public.

3. La disposition à l'examen sera revue à la lumière de l'ensemble des observations qui précèdent.

Article 51

1. Alors que l'article D.351 en vigueur, dont la modification est envisagée par la disposition en projet, organise un régime de démission des associés de la S.W.D.E. identique pour tous les associés, la disposition en projet entend mettre en place un régime plus favorable pour les associés qui ne sont pas des communes.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'être en mesure de justifier raisonnablement la différence de traitement ainsi opérée. Sur ce point, le commentaire de l'article ne comporte aucune justification.

Soit de telles justifications existent et le commentaire de l'article sera utilement complété sur ce point. Soit elles font défaut : dans ce cas, la discrimination ainsi opérée sera supprimée.

La disposition à l'examen sera revue à la lumière de cette observation, ainsi que, *mutatis mutandis*, à la lumière de l'observation 2.6 formulée ci-avant sous l'article 50 de l'avant-projet.

2. L'article D.351 en projet utilise la notion de « majorité des voix exprimées ».

Le commentaire de l'article expose à ce propos que « ces termes visent tant les votes positifs et les votes négatifs que les abstentions exprimées ».

Une telle explication dénature la notion de « voix exprimées », laquelle notion n'a pas vocation à comprendre les abstentions³⁸.

Il convient de revoir le commentaire de l'article afin d'éviter toute ambiguïté.

Article 53

La disposition en projet suppose que chaque associé ne puisse se faire représenter que par une seule personne lors de l'assemblée générale de la S.W.D.E.

Si tel est effectivement le cas, conformément à l'article 36, § 2, des statuts de cette société, la disposition en projet gagnerait à être rédigée en des termes plus généraux,

³⁸ Voir sur ce point C.E., arrêt A.S.B.L. Union des classes moyennes de la province de Liège et Scarna, n° 214.644, 14 juillet 2011. Voir également l'avis 57.099/2 donné le 9 mars 2015 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 'relatif à la composition et au fonctionnement de l'Observatoire du Commerce et de la Commission de recours des implantations commerciales'.

susceptibles de trouver à s'appliquer même si l'article 36 des statuts de la société venait à être modifié.

Article 54

Dès lors que l'article D.366, § 6, dont la modification est envisagée prévoit en son alinéa 1^{er} que « les administrateurs élus par l'assemblée générale doivent avoir la qualité de bourgmestre, d'échevin ou de conseiller communal d'une commune associée », et que ce paragraphe n'a trait qu'à ces seuls membres du conseil d'administration, il n'y a pas lieu de faire mention, dans l'article D.366, § 6, alinéa 4, en projet, des élections « provinciales ».

À l'article D.366, § 6, alinéa 4, en projet, les mots « et provinciales » seront donc omis.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 56 de l'avant-projet (article D.372, § 2, alinéa 4, en projet).

Article 56

1. S'agissant d'une disposition similaire à l'article D.372, § 2, alinéa 2, en projet, la section de législation a fait l'observation suivante, dans son avis 40.430/4 donné le 31 mai 2006 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 19 juillet 2006 'modifiant le Livre II du Code de l'Environnement, contenant le Code de l'Eau, en ce qui concerne la Société wallonne des eaux' :

« [...] il conviendrait que le décret règle pour l'essentiel les conditions et la procédure de déclaration d'apparetement ou de regroupement. À cette occasion, pour éviter toute atteinte au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, compte tenu de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 66/98 du 10 juin 1998, le dispositif mis en place devra donner toutes garanties tendant à éviter une sur-représentation des formations politiques généralement représentées dans les conseils communaux, au détriment, par exemple, de listes du type d'« intérêts communaux » »³⁹.

Cette observation vaut également pour la disposition à l'examen.

2. Le système mis en place par le texte en projet suppose, pour garantir la représentation proportionnelle voulue et, ce faisant, le respect du principe d'égalité dans l'adéquate représentation des différentes formations politiques, que les conseils d'exploitation soient intégralement renouvelés dans un délai qui soit le plus bref possible, suivant les élections communales.

Le texte en projet sera complété aux fins d'imposer un tel renouvellement intégral dans un délai déterminé.

³⁹ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2005-2006, n° 418/1, p. 18.

3. Concernant l'article D.372, § 2, alinéa 4, il est renvoyé à l'observation particulière ci-avant formulée sous l'article 54 de l'avant-projet.

Article 59

Les mots « À l'article D.393 du même Livre » seront remplacés par les mots « À l'article D.393, 5°, du même Livre ».

Article 61

L'article 61 de l'avant-projet abroge le 2° de l'article D.397 du livre II du Code de l'Environnement, laquelle disposition prévoit que commet une infraction de troisième catégorie au sens de la partie VIII de la partie décrétable du livre I^{er} du Code de l'Environnement « celui qui contrevient à un règlement ou à une mesure d'interdiction pris en vertu de l'article D.177 ».

Selon le commentaire de l'article, cette abrogation a pour objet de soumettre l'infraction visée à un régime identique à celui auquel sont soumises d'une part, la méconnaissance des articles D.161 et D.162 du même livre, en vertu de l'article D.392 de celui-ci, et d'autre part, la méconnaissance de l'article 58⁴⁰ du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement', en vertu de l'article 77 de ce même décret.

En d'autres termes, l'intention est de prévoir désormais que celui qui contrevient à un règlement ou à une mesure d'interdiction pris en vertu de l'article D.177, commet une infraction non plus de troisième, mais de deuxième catégorie.

Or, aucune disposition de l'avant-projet ne prévoit que cette infraction sera sanctionnée de la sorte : la seule mesure prévue est de ne plus soumettre cette infraction à un régime de troisième catégorie, ce qui revient, en réalité, à dépénaliser les faits concernés.

Le texte en projet sera complété de manière à se conformer à l'intention exprimée dans le commentaire de l'article, qui démontre la volonté de l'auteur de l'avant-projet de sanctionner de la même manière des infractions qui recèlent un degré de gravité similaire.

Article 63

Il ressort du commentaire de l'article que la modification qu'il est envisagé d'apporter à l'article D.406 du livre II du Code de l'Environnement a pour objet de permettre de sanctionner le producteur d'eau potabilisable qui, n'ayant pas de contrat de service d'assainissement avec la S.P.G.E. en vertu de l'article D.255, § 1^{er}, 2°, a), en projet, du livre II

⁴⁰ Vu la logique du commentaire des articles, il s'agit plus spécialement de l'article 58, § 1^{er}.

du Code de l'Environnement, s'abstiendrait d'effectuer lui-même la réalisation des missions d'assainissement.

C'est en ce sens précis que la disposition à l'examen doit être rédigée.

Elle sera revue en conséquence.

Article 64

1. L'article D.445 du livre II du Code de l'Eau, en vigueur, dispose comme suit :

« D.445. Lorsqu'un usager est alimenté par plusieurs raccordements existant avant le 1^{er} janvier 2008, par dérogation, le volume à prendre en considération pour l'établissement de la facturation est la somme de l'ensemble des volumes fournis par ces raccordements. Les redevances et autres frais liés aux différents raccordements restent d'application de manière individualisée par raccordement.

Cette disposition n'est d'application que dans le cadre de raccordements comptabilisant plus de 5.000 m³ alimentant un seul et même abonné et usager final, pour autant que les raccordements alimentent un site géographique unique localisé en un même endroit et d'un seul tenant sans prendre en compte les routes ou voiries séparatives.

L'usager souhaitant bénéficier de cette dérogation doit en introduire la demande auprès de son distributeur qui, après examen de la recevabilité, doit l'appliquer dès l'exercice en cours de facturation en fonction de la date d'introduction de la demande, sauf dérogation accordée par le Ministre de l'Eau sur la base d'un rapport motivé. Cette demande doit être renouvelée tous les trois ans ».

L'article 64 de l'avant-projet entend le remplacer par la disposition suivante :

« D.445. Lorsqu'une société commerciale au sens du Code des sociétés est alimentée par un ou plusieurs raccordements totalisant plus de 5.000 m³ sur base annuelle sur un site géographique unique, par dérogation, le volume à prendre en considération pour l'établissement de la facturation est la somme de l'ensemble des volumes fournis par ces raccordements. Les redevances et autres frais liés aux différents raccordements restent d'application de manière individualisée par raccordement.

La société commerciale souhaitant bénéficier de cette dérogation introduit une demande auprès de son distributeur qui, après examen de la recevabilité, l'applique dès l'exercice en cours de facturation en fonction de la date d'introduction de la demande ».

Selon le commentaire de l'article, l'intention est la suivante :

« Il s'agit de simplifier le dispositif dérogatoire en matière d'établissement de la facture d'eau des industries ».

- 2.1. Dans ce contexte, l'article D.445 en projet appelle les observations suivantes :
- 2.2. Contrairement à ce que mentionne le commentaire de l'article, la disposition en projet fait plus que « simplifier » un dispositif dérogatoire existant.

En effet, si les conditions de dispense sont, en substance, les mêmes dans la disposition en vigueur et dans la disposition en projet, les destinataires de ces dispenses sont définis de manière différente : dans la disposition en vigueur, tous les usagers remplissant les conditions imposées peuvent bénéficier à leur demande du régime prévu, tandis que dans la disposition en projet, seules les « sociétés commerciales » sont visées.

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier raisonnablement le traitement différencié qu'il entend ce faisant instaurer. À défaut de telles justifications, le régime en projet ne pourra être limité aux seules « sociétés commerciales au sens du Code des sociétés ».

2.3. Par ailleurs, si la disposition à l'examen entend « simplifier » le régime existant, cette simplification a pour conséquence que des précisions qui pourraient s'avérer utiles en cas de contestation ne figurent plus dans le texte en projet. Tel est notamment le cas de la précision selon laquelle, dans le régime en vigueur, le site concerné doit être « un site géographique unique localisé en un même endroit et d'un seul tenant sans prendre en compte les routes ou voiries séparatives » : la disposition en projet ne mentionne plus, pour sa part, que « le site géographique unique ».

2.4. De même, alors que, dans le régime existant, le régime dérogatoire est octroyé pour une durée de trois ans renouvelable, ce qui permet de s'assurer que les conditions requises sont toujours effectivement remplies, cette limitation dans le temps ne figure plus dans le texte en projet, ce qui pourrait aboutir à ce que des usagers ne se trouvant plus dans les conditions requises continuent à bénéficier du régime dérogatoire envisagé.

3. Le texte en projet sera revu à la lumière de l'ensemble de ces observations.

Article 65

1. Cette disposition entend insérer un article D.446 dans la partie V du livre II du Code de l'Environnement, qui contient les « Dispositions transitoires » de la partie décréte de ce livre.

L'article D.446 en projet prévoit que « Les articles D.228 et D.230 ne sont pas applicables si le distributeur dessert uniquement des sociétés commerciales ».

Outre qu'une telle disposition ne constitue pas une disposition transitoire et n'a dès lors pas sa place dans la partie V du livre II du code, une question plus fondamentale se pose à son sujet.

L'article D.228 du livre II du code est relatif à la tarification uniforme sur le territoire de la Région wallonne, laquelle comporte une redevance annuelle par compteur, ainsi que trois tranches réparties en volumes de consommations annuels, calculées sur la base du C.V.D. et du C.V.A., auxquelles s'ajoute une contribution au fonds social de l'eau sur le territoire de langue française. Pour sa part, l'article D.230 a trait à la facturation.

Les dispositions à l'examen ont donc pour objet et effet de soustraire purement et simplement à ces régimes en principe uniformes les distributeurs qui desservent uniquement des « sociétés commerciales ».

Aucun autre régime de tarification ou de facturation, spécifique à ces distributeurs et aux sociétés commerciales qui sont leurs clients, n'est mis en place par le texte en projet, de sorte que les premiers bénéficient ainsi de la plus grande liberté et que les secondes bénéficieront d'avantages économiques lesquels pourraient être qualifiés d'aides d'État.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de réexaminer la disposition à la lumière de cette observation.

2. Le commentaire de l'article justifie celui-ci comme suit :

« Cet article vise à exclure l'application de la tarification et de la facturation organisées aux articles D.228 et D.230 du Code de l'eau pour les distributeurs ne desservant que des industries. Cette mesure est indispensable pour maintenir le caractère concurrentiel de l'eau de distribution par rapport aux prises d'eau privées industrielles ».

Cette justification apparaît pour le moins laconique.

Ainsi, d'une part, la question se pose de savoir pour quels motifs la justification fait état des « industries », alors que la disposition en projet vise les « sociétés commerciales », deux notions qui n'ont pas la même portée. D'autre part, la question se pose de savoir pour quel motif il est « nécessaire de maintenir le caractère concurrentiel de l'eau de distribution par rapport aux prises d'eau privées industrielles ».

En outre, les brèves justifications ainsi données ne permettent pas d'établir la proportionnalité de la mesure envisagée au regard du but à atteindre et de s'assurer par la même que le régime plus favorable ainsi octroyés aux distributeurs concernés et aux sociétés commerciales qui sont leurs clients ne méconnaît pas le principe d'égalité.

3. L'exposé des motifs sera complété sur ces différents points.

Article 68

En son état actuel, l'article 4^{ter}, § 3, du décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets' habilite le Gouvernement, en ce qui concerne les déchets pour lesquels aucun critère spécifique n'a été défini par l'Union européenne, à décider « au cas par cas » si certains déchets ont cessé d'être des déchets et à déterminer les modalités procédurales nécessaires pour prendre une telle décision « au cas par cas ».

L'article à l'examen tend à modifier cette disposition en vue de prévoir que ce ne soit plus « au cas par cas » que s'exerce le pouvoir de décider que certains déchets ont cessé d'être des déchets. Il résulte du commentaire des articles que la volonté des auteurs du texte est en ce sens que la reconnaissance de fin du statut de déchet se réalise désormais par flux de déchets.

Or, en reconnaissant aux États membres le pouvoir de décider si certains déchets ont cessé d'être des déchets, l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 'relative aux déchets et abrogeant certaines directives' (ci-après la directive 2008/98/CE) indique expressément que ce pouvoir est à exercer « au cas par cas ». De ce fait, les modifications qu'il est envisagé d'apporter à l'article 4^{ter}, § 3, du décret du 27 juin 1996 risquent de conduire à ce que, dans sa formulation, ce texte soit considéré comme ne transposant pas fidèlement l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2008/98/CE.

En outre, quant au fond, les modifications apportées au texte existant paraissent inutiles au vu de la volonté des auteurs de l'avant-projet telle qu'elle ressort du commentaire des articles. En effet, le pouvoir que l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2008/98/CE reconnaît aux États membres de décider « au cas par cas » si certains déchets ont cessé d'être des déchets ne s'analyse pas forcément comme impliquant l'adoption de décisions individuelles, mais vise aussi, et même peut-être davantage, l'adoption de mesures applicables à des catégories déterminées de déchets⁴¹. Dans cette perspective, la section de législation a déjà eu l'occasion d'observer que le pouvoir que l'article 4^{ter}, § 3, du décret du 27 juin 1996 attribue au Gouvernement de décider « au cas par cas » si certains déchets ont cessé d'être des déchets n'est pas de nature individuelle, mais bien de nature réglementaire⁴².

En tout état de cause, le texte en projet est ambigu en ce que, tel qu'il est libellé, il n'indique plus quelle est l'autorité compétente pour décider si certains déchets ont cessé d'être des déchets. Il importe à cet égard de rappeler que, dès lors qu'est en cause

⁴¹ J. SAMBON, « Les nouvelles frontières de la notion de déchet », in *La gestion des déchets. Concepts, obligations, responsabilités, taxation*, sous la coordination de L. DEMEZ, Anthemis, 2012, pp. 61 et sv., n° 30.2.

⁴² Avis 53.360/4 donné le 25 juin 2013 sur l'avant-projet devenu le décret du 24 octobre 2013 'modifiant divers décrets notamment en ce qui concerne les émissions industrielles' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 864/1, p. 46).

l'attribution d'un pouvoir réglementaire, le législateur ne peut en confier la charge qu'au Gouvernement ⁴³.

L'avant-projet sera revu en conséquence.

Article 69

1. La disposition appelée à former l'article 6, § 3*bis*, du décret du 27 juin 1996 tend à transposer l'article 4, paragraphe 1^{er}*bis*, de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 'relative aux emballages et aux déchets d'emballages' (ci-après la directive 94/62/CE), inséré par la directive (UE) 2015/720 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015.

Elle appelle les observations suivantes.

a) En vertu de l'article 16 de la directive 94/62/CE, les États membres sont tenus de notifier à la Commission européenne les projets des mesures d'une nature autre que fiscale qu'ils prévoient d'adopter dans le cadre de cette directive, afin que la Commission puisse les examiner à la lumière des dispositions existantes en appliquant la procédure établie par la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'.

Il résulte des explications de la déléguée du ministre qu'en l'espèce, cette formalité n'a pas été accomplie.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à son accomplissement.

b) L'article 4, paragraphe 1^{er}*bis*, de la directive 94/62/CE charge les États membres de prendre des mesures visant à réduire la consommation de sacs en plastique légers. Il ne précise pas qu'il doit s'agir de sacs « à usage unique ».

Aussi, il n'y a pas lieu, dans le texte en projet, de présenter les sacs dont l'usage est en principe interdit comme étant des sacs « à usage unique ».

c) L'article 3, 1*bis*), 1*ter*), 1*quater*) et 1*quinquies*), de la directive 94/62/CE définit les termes « plastique », « sacs en plastique », « sacs en plastique léger » et « sacs en plastique très léger ».

Il convient d'insérer ces définitions dans le décret du 27 juin 1996.

d) Quant au principe, rien ne s'oppose à ce que, comme l'envisage l'alinéa 3 de l'article 6, § 3*bis*, en projet, le législateur permette au Gouvernement de déroger à

⁴³ Voir en ce sens l'avis 53.360/4, précité.

l'interdiction prévue par l'alinéa 1^{er} de la même disposition en « organis[ant] une entrée en vigueur progressive de l'interdiction, tenant compte des spécificités sectorielles », ni à ce qu'il l'habilite à « prévoir des exceptions afin de tenir compte des exigences d'hygiène, de manutention ou de sécurité propres à certains produits lorsqu'il n'existe pas d'alternatives appropriées ».

Toutefois, il faut être conscient de ce que le Gouvernement devra veiller, dans la mise en œuvre de ces pouvoirs, à ce que soit respectées strictement les obligations de résultat qu'impose aux États membres l'alinéa 4 de l'article 4, paragraphe 1^{er}*bis*, de la directive 94/62/CE.

2. La disposition appelée à remplacer l'article 6, § 4, du décret du 27 juin 1996 appelle les observations suivantes.

a) L'habilitation que l'alinéa 1^{er} donne au Gouvernement de « prendre toutes mesures appropriées en vue de limiter la production de déchets de papier et d'emballages provenant de publications gratuites, de favoriser leur recyclage et de lutter contre les incivilités environnementales y relatives », en donnant seulement, dans la seconde phrase, un exemple de mesures qui peuvent être prises, est excessivement large.

L'habilitation sera revue, en déterminant de manière précise l'objet des mesures que le Gouvernement a le pouvoir de prendre.

b) En comparant la seconde phrase de l'alinéa 1^{er} et l'alinéa 2, la section de législation se demande si l'intention des auteurs de l'avant-projet est d'habiliter le Gouvernement à interdire le dépôt des publications visées par le texte uniquement dans les boîtes aux lettres, ou aussi à proximité de celles-ci. Le texte sera précisé sur ce point.

Par ailleurs, il résulte du texte même de la seconde phrase de l'alinéa 1^{er} ainsi que de l'exposé des motifs et du commentaire des articles, que les auteurs de l'avant-projet entendent habiliter le Gouvernement à interdire le dépôt dans les boîtes aux lettres de toutes formes de publicités et de publications gratuites non sollicitées. La section de législation n'aperçoit dès lors pas pourquoi la même phrase vise spécifiquement, au 3^o, l'hypothèse de publicités et de publications gratuites non sollicitées qui sont emballées dans des films plastiques.

Enfin, l'attention est attirée sur le fait qu'une expression de volonté suffisamment explicite est requise pour que l'on puisse considérer qu'une publication est « non sollicitée ». Envisager à cette fin, comme le fait le commentaire des articles, une expression de volonté « tacite » ne peut qu'être source d'une incertitude incompatible avec le principe de la légalité des incriminations, qui résulte de l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

3. Les dispositions appelées à former le paragraphe 3*bis*, alinéa 4, et le paragraphe 4, alinéa 2, de l'article 6 du décret du 27 juin 1996 prévoient que le fait d'utiliser un sac en plastique ou celui de déposer des publications dans ou à proximité d'une boîte aux lettres en violation des interdictions envisagées par l'avant-projet constitue un abandon de déchets au sens de l'article 7, § 1^{er}, du décret du 27 juin 1996.

Il est permis de s'interroger sur la pertinence en toutes circonstances d'une telle solution. Ainsi, peut-on dire que le seul fait d'utiliser un sac en plastique en violation de l'interdiction prévue par l'article 6, § 3*bis*, en projet constitue, à proprement parler, un abandon de déchets ?

Interrogée sur l'intention des auteurs de l'avant-projet, la déléguée du ministre a expliqué que la volonté était d'appliquer aux hypothèses visées par le texte les dispositions applicables en cas d'infraction consistant à abandonner des déchets.

Cet objectif n'implique pas qu'il faille qualifier les faits considérés d'« abandon de déchets ». Il peut tout aussi bien être atteint en étendant aux faits en question le champ d'application des dispositions applicables en cas d'infraction consistant à abandonner des déchets, là où c'est nécessaire ⁴⁴.

L'avant-projet sera revu en conséquence.

Article 71

1. La disposition par laquelle l'article à l'examen tend à remplacer l'article 8*bis* du décret du 27 juin 1996 se donne pour objet d'organiser le régime de ce qu'il est convenu d'appeler, selon la terminologie utilisée par l'article 8 de la directive 2008/98/CE, la « responsabilité élargie des producteurs ».

Comme l'indique l'article 8*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, seconde phrase, en projet, les auteurs du texte prévoient que la responsabilité élargie des producteurs prend la forme d'une « obligation de reprise » ou celle d'une « obligation de participation ». Des dispositions propres à chacune de ces obligations figurent respectivement aux paragraphes 2 à 5 et au paragraphe 6 de l'article 8*bis* en projet.

Il résulte du paragraphe 1^{er} de l'article 8*bis* en projet que c'est au Gouvernement qu'il incombe de soumettre les personnes visées par le texte au régime de la responsabilité élargie des producteurs, que celle-ci prenne la forme d'une obligation de reprise ou celle d'une obligation de participation. La même disposition prévoit que le Gouvernement « précise les conditions, objectifs et modalités » de ce régime et qu'il « fixe les règles générales communes, et les règles spécifiques par flux de biens et déchets », qui sont applicables aux producteurs et, le cas échéant, à d'autres intervenants.

⁴⁴ Voir ainsi, sans prétendre à l'exhaustivité, les articles D.159 et D.167 du livre I^{er} du Code de l'Environnement.

Par ailleurs, les paragraphes 2 à 6 de l'article 8*bis* en projet donnent un certain nombre d'habilitations au Gouvernement pour fixer plus particulièrement les règles d'organisation de l'obligation de reprise et de l'obligation de participation.

Le rapport entre les habilitations très générales que le paragraphe 1^{er} donne au Gouvernement et les habilitations plus particulières que les paragraphes 2 à 6 confient également à celui-ci n'apparaît pas clairement.

En tout état de cause, les habilitations prévues au paragraphe 1^{er} sont excessivement larges. Elles ont un objet beaucoup trop général.

En ce qui concerne les habilitations prévues aux paragraphes 2 à 6, outre les observations particulières qui seront formulées ci-après à propos de plusieurs d'entre elles, la section de législation relève ce qui suit.

a) Il incombe au législateur de déterminer de manière exhaustive, et non pas de manière exemplative, les matières que le paragraphe 5, alinéa 1^{er}, charge le Gouvernement de régler.

b) Selon le dernier alinéa du paragraphe 6, le Gouvernement est chargé de « détermine[r] les règles d'application » de ce paragraphe. Ce faisant, le texte ne semble pas avoir d'autre objet que de rappeler qu'en vertu de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', « le Gouvernement fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets ». Un tel rappel est inutile et doit être omis. Si l'intention est de conférer au Gouvernement une ou plusieurs habilitations particulières qui dépassent l'adoption des seules mesures nécessaires pour l'exécution du paragraphe 6, il appartient au législateur de définir précisément l'objet de ces habilitations et leurs limites, ces habilitations ne pouvant être trop larges ni trop floues.

L'avant-projet sera revu en conséquence.

2. Selon l'article 8*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, les personnes qui peuvent être soumises au régime de la responsabilité élargie des producteurs sont « les personnes physiques et morales qui élaborent, fabriquent, vendent ou importent, en ce compris par communication à distance, les biens, produits ou matières qui génèrent des déchets ».

Le texte revient ainsi à déterminer qui peut être considéré comme « producteur » au sens de l'article 8*bis* en projet.

Il y a lieu de se demander si les auteurs du texte n'ont pas perdu de vue que le décret du 27 juin 1996 donne déjà, en son article 2, 20°*bis*, une définition de l'expression « producteur au sens de l'article 8*bis* ».

Le texte à l'examen recoupe en bonne partie cette définition, mais les deux dispositions ne coïncident pas totalement.

Le législateur veillera à éviter tout double emploi et toute incohérence sur ce point, en s'assurant à cette occasion que la définition du mot « producteur » pour l'application de l'article 8*bis* en projet soit suffisamment large pour couvrir toutes les hypothèses dans lesquelles des directives européennes spécifiques imposent aux États membres l'obligation⁴⁵, et non la simple faculté⁴⁶, de mettre en place, à charge des producteurs, un régime tel que celui qui est envisagé par l'article 8*bis* en projet.

L'avant-projet sera revu en conséquence.

3. Selon la première phrase de l'article 8*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, « la responsabilité élargie des producteurs a pour effet de leur transférer, en tout ou en partie, la responsabilité juridique et la charge financière de la gestion des déchets ».

Il est permis de se demander si cette phrase est destinée à avoir une portée juridique propre ou si, en réalité, elle n'a d'autre objet que d'annoncer l'économie du régime que met en place l'article 8*bis* en projet. S'il fallait retenir la seconde branche de l'alternative, la phrase en question n'aurait pas sa place dans le dispositif.

En outre et en tout état de cause, la section de législation n'aperçoit pas en quoi, lorsque la responsabilité élargie des producteurs prend la forme de l'obligation de participation visée par l'article 8*bis*, § 6, en projet, les producteurs se verraient transférer à proprement parler, en tout ou en partie, la responsabilité juridique de la gestion des déchets.

L'avant-projet sera revu en conséquence.

4. Dans l'article 8*bis*, § 1^{er}, alinéa 3, deuxième phrase, en projet, il y a lieu de remplacer l'expression « collecte séparée » par l'expression « collecte sélective ».

La notion de « collecte sélective » est, en effet, celle qui est retenue et définie dans le décret du 27 juin 1996 pour désigner ce qui, en droit européen, est couvert par l'expression « collecte séparée »⁴⁷.

5. L'article 8*bis*, § 1^{er}, alinéa 4, en projet prévoit que, lorsque le Gouvernement organise le régime de la responsabilité élargie des producteurs, « une distinction peut être opérée selon que les déchets sont d'origine ménagère ou professionnelle ».

Interrogée sur ce point, la déléguée du ministre a précisé que, dans l'intention des auteurs du texte, la notion de « déchets d'origine ménagère » ne coïncide pas avec celle de « déchets ménagers », que définit l'article 2, 2°, du décret du 27 juin 1996. Elle a notamment

⁴⁵ Voir ainsi, tout particulièrement, la directive 2006/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 'relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs', et la directive 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 'relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)'.

⁴⁶ Comme dans le cadre de l'article 8 de la directive 2008/98/CE.

⁴⁷ Comparer l'article 3, 11), de la directive 2008/98/CE et l'article 2, 34°, du décret du 27 juin 1996.

renvoyé sur ce point à la définition des « déchets d'équipements électriques et électroniques provenant des ménages » que donne la directive 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 'relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)' (ci-après la directive 2012/19/UE), laquelle directive impose des obligations à prendre en compte dans l'application de l'article 8*bis* en projet⁴⁸. La définition de cette expression que fournit la directive 2012/19/UE est effectivement telle que les déchets concernés ne constituent pas forcément des déchets ménagers au sens de la disposition précitée du décret du 27 juin 1996, de sorte qu'il peut se justifier, pour l'application de l'article 8*bis* en projet, que soit utilisée une notion *sui generis*, en l'occurrence celle de « déchets d'origine ménagère », à distinguer, comme le fait l'avant-projet, de la notion de « déchets d'origine professionnelle ».

Dès lors que l'article 8*bis* en projet contient des dispositions qui reposent sur la distinction entre les « déchets d'origine ménagère » et les « déchets d'origine professionnelle »⁴⁹, il conviendrait que le législateur définisse lui-même ces notions.

En outre, il s'indiquerait que les auteurs de l'avant-projet vérifient de manière systématique si, dans l'avant-projet, c'est à bon escient que le texte fait état, selon le cas, de « déchets ménagers » ou de « déchets d'origine ménagère ».

6. Comme l'indique la notion même de « reprise » et comme le confirme le commentaire des articles, l'obligation de reprise, que tendent à organiser les paragraphes 2 à 5 de l'article 8*bis* en projet, emporte l'obligation de reprendre, au sens propre du terme, les biens concernés.

Le texte gagnerait à l'indiquer expressément, comme le fait d'ailleurs le texte en vigueur.

7. En ce qui concerne l'imputation des coûts de la gestion des déchets, le 4° et le 5° de l'article 8*bis*, § 2, alinéa 1^{er}, en projet distinguent selon que sont en cause des déchets d'origine ménagère ou des déchets d'origine professionnelle⁵⁰ : dans le premier cas, le but poursuivi est d'« internaliser les coûts en faisant supporter par le producteur le coût réel et complet de la gestion des déchets d'origine ménagère », tandis que, dans la seconde hypothèse, il s'agit de « compenser les coûts de producteurs de déchets [d'origine

⁴⁸ L'article 3, paragraphe 1^{er}, h), de la directive 2012/19/UE définit comme suit les « DEEE provenant des ménages » : « les DEEE provenant des ménages et les DEEE d'origine commerciale, industrielle, institutionnelle et autre qui, en raison de leur nature et de leur quantité, sont similaires à ceux des ménages. Les déchets provenant d'EEE qui sont susceptibles d'être utilisés à la fois par les ménages et par des utilisateurs autres que les ménages sont en tout état de cause considérés comme étant des DEEE provenant des ménages ».

⁴⁹ Voir en particulier l'article 8*bis*, § 2, alinéa 1^{er}, 4° et 5° (lequel devrait être revu pour faire état de « déchets d'origine professionnelle », et non pas de « déchets professionnels »), et § 5, alinéa 2, deuxième phrase, en projet.

⁵⁰ Le 5° fait état de « déchets professionnels ». Comme indiqué dans la note de bas de page précédente, il convient d'utiliser l'expression « déchets d'origine professionnelle ».

professionnelle] pour la remise et la gestion adaptée des biens et déchets, dans le but d'atteindre au minimum les objectifs de gestion impartis ».

Invitée à préciser la portée du régime spécifique envisagé par le 5°, la déléguée du ministre a expliqué ceci :

« Les marchés de gestion des déchets professionnels sont des marchés 'B to B' régis par le principe du libre marché : chaque entreprise détentrice de déchets choisit son collecteur de déchets dans un marché ouvert, qu'elle rétribue pour le service. L'objectif poursuivi par le dispositif décretal en projet est d'imputer aux producteurs soumis à la REP de couvrir le surcoût lié à une collecte sélective séparée et non pas de couvrir le coût réel et complet de cette collecte sélective. Le terme 'compenser' vise donc ce surcoût destiné à garantir l'atteinte des objectifs ».

L'attention est attirée sur le fait que, conçu de la sorte, le régime envisagé par l'avant-projet pour l'imputation des coûts de la gestion des déchets d'origine professionnelle ne garantit pas le respect des exigences du droit européen lorsque celui-ci impose aux États membres l'obligation de mettre en place, à charge des producteurs, un régime tel que celui qui est envisagé par l'article 8*bis* en projet.

La section de législation relève ainsi qu'il ne permet pas d'assurer la transposition de l'article 13, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la directive 2012/19/UE, en vertu duquel « les États membres veillent à ce que le financement des coûts de la collecte, du traitement, de la valorisation et de l'élimination respectueuse de l'environnement des DEEE provenant d'utilisateurs autres que les ménages issus de produits mis sur le marché après le 13 août 2005 soit assuré par les producteurs ». Sans doute l'article 13, paragraphe 2, de la même directive prévoit-il la possibilité que d'autres méthodes de financement soient instaurées, mais il précise que celles-ci doivent résulter d'accords conclus entre les producteurs et les utilisateurs autres que les ménages, ce que n'envisage pas la disposition en projet.

Celle-ci sera revue en conséquence.

8. Selon le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 6°, de l'article 8*bis* en projet, l'obligation de reprise vise à « faire contribuer le producteur, et le cas échéant les autres intervenants dans la chaîne de commercialisation, pour les flux de déchets concernés, au coût des actions de maintien et de restauration de la propreté publique nécessitées par les abandons de déchets, en ce compris aux coûts de la communication régionale y afférente ».

Ainsi conçue, la contribution financière envisagée s'expose à être qualifiée d'« impôt » au sens de l'article 170 de la Constitution.

Or, il résulte du principe de légalité applicable en matière fiscale – exprimé, en l'espèce, à l'article 170, § 2, de la Constitution – qu'il incombe au législateur de fixer les éléments essentiels de l'impôt. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle est en ce sens que font partie des éléments essentiels de l'impôt, la désignation des contribuables, la matière

imposable, la base d'imposition, le taux d'imposition et les éventuelles exonérations d'impôt ⁵¹.

L'avant-projet sera revu pour tenir compte de cette observation.

9. L'article 8*bis*, § 2, alinéa 2, en projet permet au Gouvernement d'« établir les critères et barèmes de compensation des coûts exposés par les personnes morales de droit public responsables de la gestion des déchets ménagers ».

Par ailleurs, l'article 8*bis*, § 5, alinéa 1^{er}, 2°, en projet charge le Gouvernement de définir, en ce qui concerne le plan individuel de gestion et le système collectif visés au paragraphe 4, les exigences minimales relatives, entre autres, « à la coordination avec les personnes morales de droit public responsables de la collecte des déchets ménagers ».

Ces dispositions soulèvent la question de savoir comment le régime de l'obligation de reprise que prévoit l'article 8*bis* en projet est appelé à se combiner avec les compétences et les actions des communes et des intercommunales en matière de gestion des déchets ménagers.

Les dispositions en projet ne permettent pas d'y voir suffisamment clair sur les intentions exactes des auteurs du texte à ce propos, en manière telle qu'en l'état, il n'est pas possible de les examiner en parfaite connaissance de cause.

D'après le commentaire des articles, les producteurs sont, dans la mise en œuvre de leur obligation de reprise, tenus de prendre en compte la mission que l'article 21 du décret du 27 juin 1996 donne aux communes d'assurer la gestion des déchets ménagers. Il résulte aussi du commentaire des articles que les activités développées dans le cadre de l'exécution de l'obligation de reprise viennent en appui du service public de collecte des déchets ménagers assuré par les communes et les intercommunales.

Est-ce à dire que, à la différence de la solution applicable en l'état actuel du décret du 27 juin 1996, dans l'interprétation qu'en a donnée le Conseil d'État, section du contentieux administratif, dans l'arrêt A.S.B.L. Recupel et consorts, n° 230.027 du 29 janvier 2015, les auteurs de l'avant-projet entendent prévoir ou permettre que soit mis en place un système en vertu duquel les obligataires de reprise se voient imposer l'exécution de leurs obligations par les communes et les intercommunales ou ne puissent organiser eux-mêmes la gestion des déchets soumis à l'obligation de reprise sans que les modalités de cette gestion ne leur soient imposées par les communes ou les intercommunales, voire un système par lequel celles-ci se substituent à eux pour assurer la gestion des déchets soumis à l'obligation de reprise ?

Ce point est à clarifier.

⁵¹ Voir par exemple C.C., 20 février 2014, n° 30/2014.

À cet égard, la Région wallonne doit tenir compte des exigences des directives européennes spécifiques qui imposent aux États membres l'obligation et non la simple faculté⁵², de mettre en place, à charge des producteurs, un régime tel que celui qui est envisagé par l'article 8*bis* en projet. Il en va ainsi notamment, sur ce point, des dispositions qui, dans la directive 2012/19/UE, chargent les États membres de veiller à ce que « les producteurs soient autorisés à organiser et exploiter des systèmes de reprise individuels et/ou collectifs des DEEE provenant des ménages »⁵³ et à ce que « les producteurs, ou les tiers agissant pour le compte des producteurs, mettent en place des systèmes permettant la valorisation des DEEE par les meilleures techniques disponibles », les producteurs se voyant expressément reconnaître la faculté de mettre ces systèmes en place « sur une base individuelle ou collective »⁵⁴.

L'avant-projet sera revu pour tenir compte de cette observation.

10. D'après le paragraphe 2, alinéa 3, de l'article 8*bis* en projet, « pour les flux de déchets que le Gouvernement désigne, des dispositions peuvent être prises en vue d'établir des modalités efficaces harmonisées entre la Wallonie et les autres Régions ».

En rapport avec cette question, il y a aussi lieu de relever que le commentaire des articles évoque la possibilité que l'autorité chargée d'examiner les plans de prévention visés par le paragraphe 3 de l'article 8*bis* en projet soit « un organe commun aux trois Régions ».

L'intention qu'expriment la disposition à l'examen et le commentaire des articles ne pourra se réaliser que si les Régions s'accordent dans le sens indiqué. La figure juridique appropriée à cet effet serait, soit la conclusion d'un ou de plusieurs accords de coopération, soit l'adoption d'un ou plusieurs décrets et d'ordonnances conjoints.

En attendant, le paragraphe 2, alinéa 3, de l'article 8*bis* en projet a pour seul objet d'annoncer une intention. Une telle disposition est dépourvue de portée normative. Elle sera donc omise.

11. Le texte en projet prévoit et règle – brièvement – l'établissement et l'approbation de divers documents qualifiés de « plans », en particulier le plan de prévention prévu par l'article 8*bis*, § 3, en projet, et le plan individuel de gestion, qu'envisage l'article 8*bis*, § 4, en projet.

Il est rappelé, à ce sujet, que l'article 7 de la Convention 'sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998' (ci-après la Convention d'Aarhus)

⁵² Comme dans le cadre de l'article 8 de la directive 2008/98/CE.

⁵³ Article 5, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, d), de la directive 2012/19/UE.

⁵⁴ Article 8, paragraphe 3, de la directive 2012/19/UE.

et approuvée par le décret du 13 juin 2002, impose à la Région wallonne l'obligation de soumettre à une procédure de participation du public « l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement ». L'article 7 de la Convention d'Aarhus précise que les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 de la Convention s'appliquent à cette procédure et que « le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la présente Convention ».

La Convention d'Aarhus ne définissant pas ce qu'il y a lieu d'entendre par « plans et programmes relatifs à l'environnement », il y a lieu, sur ce point, de se reporter au sens usuel des mots. Il en résulte qu'entre dans les prévisions de cette notion toute décision, prise par une autorité publique au sens de la Convention, qui détermine une suite ordonnée d'actions ou d'opérations envisagées pour atteindre un but déterminé en rapport avec la qualité de l'environnement⁵⁵.

Tel est le cas des décisions d'approbation des plans de prévention et des plans individuels de gestion visés aux paragraphes 3 et 4 de l'article 8*bis* en projet. Tel sera aussi le cas des décisions par lesquelles l'autorité donnera son accord aux mesures qui, relevant d'un système collectif mis en place par un organisme de gestion, présenteront les caractéristiques, indiquées ci-dessus, d'un plan ou d'un programme relatif à l'environnement.

L'avant-projet ne dit mot de cette question.

Sans doute le Gouvernement pourrait-il, lors de la mise en œuvre des larges habilitations que lui donne l'article 8*bis* en projet, prendre les dispositions requises pour soumettre les décisions concernées à une procédure de participation du public conforme aux prévisions de l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

Il convient toutefois d'avoir égard au fait que le législateur a introduit dans l'arsenal juridique de la Région wallonne un corps de règles qui tendent à uniformiser les procédures de participation du public en matière d'environnement, notamment en vue d'assurer l'application de la Convention d'Aarhus. Ces règles figurent dans la partie III, titre III, du livre I^{er} du Code de l'Environnement. Au vu du système ainsi mis en place, il serait cohérent que l'avant-projet soit complété en vue de soumettre à ces règles les décisions prises en application de l'article 8*bis* en projet qui sont constitutives de plans ou de programmes, devant donner lieu à une procédure de participation du public.

12. Le pouvoir que l'article 8*bis*, § 3, alinéa 2, seconde phrase, en projet envisage de donner à « l'autorité compétente » semble être de nature réglementaire. Un tel pouvoir est à attribuer au Gouvernement, et non pas à « l'autorité compétente ».

En outre, l'objet exact de ce pouvoir gagnerait à être présenté de manière plus claire que ne le fait le texte en projet. S'il s'agit d'habiliter le Gouvernement à prévoir que le

⁵⁵ Voir en ce sens, du reste, l'article D.6, 13°, du livre I^{er} du Code de l'Environnement.

plan de prévention doit contenir des dispositions distinctes selon des secteurs ou sous-secteurs d'activités déterminés, le texte sera rédigé en ce sens.

13. Il résulte de l'article 8bis, § 4, alinéa 2, en projet que les auteurs du texte entendent soumettre les organismes de gestion de systèmes collectifs à un régime de reconnaissance. Le texte charge le Gouvernement de fixer les procédures et les modalités de la reconnaissance en question.

Le régime ainsi envisagé s'analyse comme étant un régime d'autorisation au sens de l'article 9 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur' (ci-après la directive 2006/123/CE). Il incombe à la Région wallonne d'être en mesure d'établir que ce régime remplit les conditions requises par le paragraphe 1^{er} de cette disposition de droit européen.

À supposer que ce soit le cas, il conviendrait que le législateur fixe, à tout le moins, les règles essentielles dudit régime, en veillant, bien entendu, à respecter les exigences posées par la directive 2006/123/CE.

14. Le paragraphe 5, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'article 8bis en projet charge le Gouvernement de définir, en ce qui concerne le plan individuel de gestion et le système collectif visés au paragraphe 4, les exigences minimales relatives « à la gouvernance, à la coordination avec les personnes morales de droit public responsables de la collecte des déchets ménagers, et aux relations avec l'autorité et les différentes parties concernées ».

Cette habilitation est beaucoup trop vague. Elle doit être précisée, en fixant les règles essentielles régissant la matière.

Pour le surplus, à propos de « la coordination avec les personnes morales de droit public responsables de la collecte des déchets ménagers », il est renvoyé à l'observation n° 9 ci-dessus.

15. Le paragraphe 5, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'article 8bis en projet charge le Gouvernement de définir, en ce qui concerne le plan individuel de gestion et le système collectif visés au paragraphe 4, les exigences minimales relatives « aux conditions juridiques et techniques dans lesquelles sont opérés l'enlèvement et la gestion des biens et déchets, en ce compris les règles applicables en matière de consultation et d'attribution de marchés et contrats, notamment les principes de transparence, de concurrence, d'égalité de traitement, de proximité, et l'accès des petites et moyennes entreprises ».

Cette disposition sera revue pour tenir compte des observations suivantes.

a) L'habilitation qui est donnée au Gouvernement est beaucoup trop large, spécialement en ce qu'elle vise « les conditions juridiques [...] dans lesquelles sont opérés l'enlèvement et la gestion des biens et déchets, en ce compris les règles applicables en matière

de consultation et d'attribution de marchés et contrats, notamment les principes de transparence, de concurrence, d'égalité de traitement ».

Le législateur doit fixer les règles essentielles en la matière.

b) Il ressort du commentaire des articles que la volonté des auteurs de l'avant-projet est en ce sens que « les principes essentiels des marchés publics so[ie]nt rendus applicables ».

Il importe à ce sujet de relever qu'il ne peut être exclu que, au moins dans certains cas, les personnes – y compris les organismes de gestion de systèmes collectifs – auxquelles ont vocation à s'appliquer les règles envisagées par la disposition à l'examen soient de toute façon soumises, pour les contrats et les marchés qu'elles passent, à la législation relative aux marchés publics ⁵⁶.

Dans ces cas, la législation relative aux marchés publics doit être appliquée. Il n'y a donc pas lieu, dans les cas en question, de prendre des dispositions se limitant à rendre applicables les principes essentiels des marchés publics, comme l'envisage le commentaire des articles.

Toujours dans l'hypothèse où la législation relative aux marchés publics est applicable, il y a lieu d'ajouter que la compétence de la Région wallonne de régler cette matière est limitée. En effet, l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' attribue à l'autorité fédérale la compétence de fixer les règles générales en matière de marchés publics. Dans cette matière, les Régions sont uniquement compétentes pour fixer des règles complémentaires. Celles-ci ne peuvent déroger aux règles générales fixées en la matière par l'autorité fédérale, sauf, le cas échéant, à remplir les conditions auxquelles un décret peut, en vertu de l'article 10 de cette même loi spéciale du 8 août 1980, porter des dispositions relatives à une matière qui n'est pas de compétence régionale, à savoir que ces dispositions soient nécessaires à l'exercice de la compétence régionale, que la matière considérée se prête à un règlement différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur la matière ne soit que marginale ⁵⁷.

⁵⁶ Ainsi en va-t-il lorsqu'elles entrent dans les prévisions de la notion de « pouvoir adjudicateur » au sens des textes en la matière. Voir en particulier sur ce point, en l'état actuel des textes, l'article 2, 1^o, de la loi du 15 juin 2006 'relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services'. La matière trouve son origine dans le droit européen (voir aujourd'hui, dans la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 'sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE', la définition des expressions « pouvoir adjudicateur » et « organisme de droit public » que donnent le 1^o et le 4^o de l'article 2, paragraphe 1^{er}). Dans un avis 48.207/4 donné le 1^{er} juin 2010 sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et le Livre 1^{er} du Code de l'Environnement', la section de législation du Conseil d'État a procédé à un examen circonstancié du point de savoir si les organismes chargés par les producteurs de l'exécution d'une obligation de reprise peuvent être qualifiés de « pouvoirs adjudicateurs ». Elle est arrivée à la conclusion que tout dépendait du contexte juridique et des circonstances factuelles d'espèce.

⁵⁷ Sur la répartition des compétences en matière de marchés publics, voir notamment l'avis 53.307/VR et 53.308/VR donné le 13 juin 2013 sur des propositions devenues, respectivement, l'ordonnance de la Région de Bruxelles-capitale du 8 mai 2014 'relative à l'inclusion de clauses environnementales et éthiques dans les

16. L'article 8bis, § 5, alinéa 1^{er}, 6°, en projet fait état de « cotisations environnementales ».

L'article 8bis, § 5, alinéa 4, seconde phrase, en projet évoque, quant à lui, des « cotisations payées directement ou indirectement par le consommateur en vue de financer l'obligation de reprise ».

Si, comme il semble que ce soit le cas, ces notions désignent la même chose, il conviendrait d'utiliser une terminologie uniforme. Le texte pourrait, à cette fin, faire mention de cotisations mises directement ou indirectement à charge du consommateur en vue de financer l'obligation de reprise.

17. Selon le paragraphe 6, alinéa 3, 2°, de l'article 8bis en projet, l'obligation de participation mise à charge des producteurs et, le cas échéant, d'autres intervenants dans la chaîne de commercialisation comporte « une obligation de participation forfaitaire aux coûts de prévention, de collecte et de traitement supportés par les personnes morales de droit public, en ce compris lorsque les déchets ne sont pas de nature à faire l'objet d'une collecte sélective ou lorsque le tri entraînerait des coûts économiquement excessifs ». Le texte précise que « sont incluses dans ces coûts les actions de maintien et de restauration de la propreté publique liées aux abandons de déchets ».

Cette disposition appelle une observation analogue à l'observation n° 8 ci-dessus.

Article 72

1. En ce qui concerne la disposition appelée à former l'article 21, § 2bis, du décret du 27 juin 1996, il convient de se demander s'il n'y a pas lieu de faire état de l'hypothèse où un service de gestion de déchets est organisé pour des détenteurs de déchets – et non pas seulement pour des producteurs de déchets – autres que les ménages.

2. Les modifications que le 3° de l'article à l'examen apporte à l'article 21 du décret du 27 juin 1996 concernent le paragraphe 5, et non pas le paragraphe 4, de cette dernière disposition.

L'avant-projet sera corrigé sur ce point.

Article 74

1. Dans la disposition appelée à former l'article 24, § 4, alinéa 1^{er}, seconde phrase, du décret du 27 juin 1996, il convient, pour plus de précision, de remplacer les mots « des dispositions relatives à la fréquence d'élaboration » par les mots « de l'article D.45, alinéa 1^{er}, première phrase ».

2. L'échéance du 12 décembre 2013 étant expirée, il y a lieu d'omettre, dans la disposition appelée à former l'article 24, § 4, alinéa 3, du décret du 27 juin 1996, les mots « , et les premiers programmes seront établis au plus tard pour le 12 décembre 2013 ».

3. La disposition qu'il est envisagé d'insérer dans un paragraphe 7 nouveau de l'article 24 du décret du 27 juin 1996 prévoit qu'« aussi longtemps qu'aucun nouveau plan des centres d'enfouissement technique n'a été adopté, les sites identifiés dans le plan antérieur restent valables ».

Interrogée sur cette disposition, la déléguée du ministre a renvoyé à des passages du plan des centres d'enfouissement technique qu'a adopté le Gouvernement le 1^{er} avril 1999. Il ressort de ces passages que ce plan a été établi sur la base d'une estimation des volumes nécessaires pour répondre aux besoins régionaux d'enfouissement jusqu'en 2020, voire jusqu'en 2026 ⁵⁸.

A priori, ceci devrait permettre de continuer à appliquer le plan en question au moins jusqu'en 2020 et de priver ainsi la disposition en projet de raison d'être d'ici là.

Cependant, il importe de rappeler que le Conseil d'État, section du contentieux administratif, a constaté que les données sur le fondement desquelles a été adopté le plan des centres d'enfouissement technique adopté par le Gouvernement le 1^{er} avril 1999 – lesquelles données figurent dans les passages du plan auxquels a renvoyé la déléguée du ministre – reposent sur des erreurs de calcul des besoins régionaux d'enfouissement ⁵⁹, ce qui fragilise inévitablement les autorisations délivrées sur la base du plan pour l'implantation et l'exploitation de centres d'enfouissement technique ⁶⁰. En prévoyant qu'« aussi longtemps qu'aucun nouveau plan des centres d'enfouissement technique n'a été adopté, les sites identifiés dans le plan antérieur restent valables », la disposition en projet, loin de régler la difficulté, ne peut conduire qu'à l'accentuer.

⁵⁸ Voir les pages 78 et 79 du plan.

⁵⁹ Arrêt Commune de Silly et Ville d'Enghien, n° 135.827 du 7 octobre 2004.

⁶⁰ Voir l'arrêt A.S.B.L. Association pour la défense de l'environnement de Monceau-Gutroux et consorts, n° 167.299 du 30 janvier 2007 : « la motivation de l'acte attaqué est inadéquate, car elle se base sur des erreurs de calcul des besoins pour l'ensemble de la Région wallonne, commises par le plan des C.E.T. lui même, et mises en évidence par le Conseil d'État dans son arrêt n° 135.827 du 7 octobre 2004 ».

Aussi, mieux vaut renoncer à cette disposition et s'atteler sans tarder à mettre à jour le plan des centres d'enfouissement technique ou à en adopter un nouveau, comme l'évoque du reste le commentaire des articles.

Article 75

1. Selon l'alinéa 1^{er} du texte par lequel il est envisagé de compléter l'annexe III du décret du 27 juin 1996, ce texte s'applique « à partir de l'année 2015 ». Il se voit ainsi attacher un effet rétroactif.

Or, la rétroactivité d'un texte législatif peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général ⁶¹.

La question se pose de savoir si tel est le cas en l'espèce.

À supposer qu'elle soit justifiée, cette rétroactivité doit faire l'objet d'une disposition spécifique insérée, non pas dans l'annexe III du décret du 27 juin 1996, mais parmi les dispositions du décret en projet qui fixent son entrée en vigueur.

2. Selon le dernier alinéa du texte par lequel il est envisagé de compléter l'annexe III du décret du 27 juin 1996, « le Gouvernement précise les modalités d'application » du texte en question.

Ce faisant, la disposition en projet ne semble pas avoir d'autre objet que de rappeler qu'en vertu de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', « le Gouvernement fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets ». Un tel rappel est inutile.

En tout état de cause, dès lors que, d'une part, le texte par lequel il est envisagé de compléter l'annexe III du décret du 27 juin 1996 reproduit celui par lequel la directive (UE) 2015/1127 de la Commission du 10 juillet 2015 a complété l'annexe II de la directive 2008/98/CE et que, d'autre part, ce texte de droit européen ne laisse aucune marge d'appréciation aux États membres, la section de législation n'aperçoit pas quelles « modalités d'application » du texte en question le Gouvernement pourrait prendre.

Le dernier alinéa du texte par lequel il est envisagé de compléter l'annexe III du décret du 27 juin 1996 sera donc omis.

⁶¹ La jurisprudence de la Cour constitutionnelle est constante en ce sens (voir par exemple l'arrêt n° 54/2015 du 7 mai 2015).

Article 76

Dans la mesure où l'objectif poursuivi par la disposition en projet est d'assurer la notification à la Société publique de gestion de l'eau des permis d'environnement qui concernent un système d'épuration individuel, il convient de prévoir cette notification, non seulement – comme l'envisage la disposition en projet – quand un tel permis est délivré en application de l'article 35 du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement', mais aussi, d'une part, lorsqu'il est censé avoir été octroyé en application de l'article 37 du même décret et, d'autre part, dans les cas où il est délivré ou censé avoir été délivré sur recours en application de l'article 40 de celui-ci.

L'avant-projet sera revu en conséquence.

Articles 77 et 81

1. Il résulte du commentaire des articles que, par la modification qu'il est envisagé d'apporter dans la phrase introductive de l'article 40, § 2, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, et dans la phrase introductive de l'article 95, § 2, alinéa 1^{er}, du même décret, les auteurs de l'avant-projet souhaitent ériger en cause d'irrecevabilité du recours auquel se rapportent les dispositions à l'examen le fait que ce recours n'est pas accompagné de la preuve du versement du droit de dossier visé à l'article 177 du décret du 11 mars 1999.

Pour refléter au mieux cette intention, il conviendrait de remplacer, dans les deux phrases introductives citées, les mots « le recours est envoyé » par les mots « le recours est accompagné de la preuve du versement du droit de dossier visé à l'article 177 et est envoyé ».

2. Les dispositions appelées à former l'article 40, § 7bis, et l'article 95, § 7bis, du décret du 11 mars 1999 appellent les observations suivantes.

a) Ces dispositions impliquent que, dans l'hypothèse où une enquête publique est organisée lors de l'instruction d'un recours, les délais visés, respectivement, aux paragraphes 3 et 7 de l'article 40 et aux paragraphes 3 et 7 de l'article 95 du décret du 11 mars 1999 courent, non plus à partir du premier jour suivant la réception du recours (ou du dernier recours, en cas de pluralité de recours), mais à partir du premier jour suivant la réception par le fonctionnaire technique (en cas d'application de l'article 40) ou par le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué (en cas d'application de l'article 95) du procès-verbal de clôture de l'enquête.

Le texte gagnerait à être rédigé de la sorte.

b) Il résulte des explications du délégué du ministre que l'hypothèse, visée par la dernière phrase de chacune des dispositions à l'examen, d'une « pluralité d'enquêtes

publiques » est, en réalité, celle où une enquête publique sur une demande de permis doit être organisée sur le territoire de plusieurs communes⁶².

L'expression « pluralité d'enquêtes publiques » est inappropriée pour viser cette hypothèse et, contrairement à ce que prévoient les dispositions à l'examen, il n'y a pas davantage lieu de faire état de « la dernière enquête publique organisée » : dans l'hypothèse envisagée, il ne se déroule en effet qu'une enquête publique, le seul élément de pluralité étant celui du nombre de communes sur le territoire desquelles l'enquête a lieu.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 78

1. La modification qu'il est envisagé d'apporter à l'article 41, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999 appelle une observation analogue à l'observation n° 1 formulée sous les articles 77 et 81.

2. Le texte appelé à remplacer l'article 41, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999 appelle les observations suivantes.

a) La première phrase gagnerait à être complétée par les mots « de recours ».

b) Telle qu'elle est rédigée, la deuxième phrase ne permet pas de déterminer quelles sont les « instances » visées. Si l'intention est de viser les administrations et autorités que le fonctionnaire technique compétent sur recours juge nécessaire de consulter, le texte sera libellé en ce sens.

En outre, dans la même phrase, au vu du régime mis en place par la troisième phrase, le mot « émis » sera remplacé par le mot « envoyés ».

Article 79

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, la disposition appelée à former l'article 50, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999 implique que, lorsqu'un permis relatif à l'exploitation d'un établissement A est accordé pour une durée déterminée, le permis accordé ultérieurement pour l'exploitation d'un établissement B dans lequel interviennent une ou plusieurs installations ou activités classées similaires à celles de l'établissement A et implantées à proximité mais sans qu'il n'y ait de lien d'interdépendance entre les installations ou activités des deux établissements sur un plan matériel ou fonctionnel, le permis relatif à l'exploitation de l'établissement B doit être accordé pour la même durée que celle pour laquelle a été octroyé le permis relatif à l'exploitation de l'établissement A.

⁶² Voir sur ce point l'article D.29-4, alinéa 2, du livre I^{er} du Code de l'Environnement.

Le commentaire des articles souligne que cette disposition vise tout particulièrement à empêcher que, quand elle fixe la durée pour laquelle elle accorde le permis relatif à l'exploitation de l'établissement B, l'autorité saisie de la demande de permis fasse correspondre les échéances des deux permis.

Ce faisant, l'avant-projet s'écarte de la solution retenue par un arrêt récent du Conseil d'État, section du contentieux administratif. Dans cet arrêt, le Conseil d'État a dit pour droit que, sur la base du pouvoir discrétionnaire dont elle dispose, en vertu de l'article 50 du décret du 11 mars 1999, aux fins de fixer la durée pour laquelle un permis est accordé, l'autorité saisie d'une demande de permis pouvait, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, aligner les termes extinctifs de permis qui portent sur des projets présentant entre eux certains liens ⁶³.

D'après le commentaire des articles, « l'octroi de durées de validité différentes pour des projets étroitement liés, mais indépendants, qui présentent des nuisances identiques, peut être discriminatoire ». Le commentaire des articles explique, à ce sujet, qu'« il ne saurait [...] être justifié que des durées de validité distinctes puissent être accordées dans de tels cas d'espèce ».

Cette dernière affirmation est trop catégorique. L'on ne peut, en effet, soutenir qu'il ne saurait en aucun cas être justifié, au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, que des permis relatifs à l'exploitation d'établissements présentant les caractéristiques indiquées par le texte en projet soient accordés pour des durées de validité différentes. Ainsi, l'arrêt du Conseil d'État précité illustre bien que l'autorité saisie d'une demande de permis peut se prévaloir de motifs pertinents pour aligner les termes extinctifs de permis qui portent sur des projets présentant entre eux certains liens.

En outre, la disposition en projet néglige le fait qu'il peut y avoir, en fonction des circonstances et des moments auxquels les demandes de permis sont instruites ⁶⁴, des différences telles entre les projets concernés qu'il serait contraire aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination d'obliger l'autorité à accorder pour une durée rigoureusement identique les permis relatifs à l'exploitation des établissements en cause, et ce même s'ils présentent les caractéristiques qu'indique le texte.

En définitive, la situation actuelle, où l'autorité apprécie cas par cas la durée pour laquelle chaque permis est accordé et où, à cette occasion, elle est tenue, conformément

⁶³ Arrêt S.A. GESTAMP WALLONIE, n° 232.219 du 16 septembre 2015. Dans cet arrêt, le Conseil d'État précise que l'article 51 du décret du 11 mars 1999, qui impose à l'autorité délivrante d'aligner le terme maximum d'un permis sur celui de l'autorisation environnementale dont il constitue la transformation ou l'extension, n'empêche nullement l'autorité de fixer, sur la base du pouvoir discrétionnaire dont elle dispose en vertu de l'article 50 du même décret, un terme équivalent dans d'autres cas où elle l'estime opportun. Ainsi, ce n'est pas parce qu'une exploitation ne constitue pas l'extension d'un établissement existant au sens du décret du 11 mars 1999 que l'autorité ne peut pas aligner les termes extinctifs de permis qui portent sur des projets présentant entre eux certains liens.

⁶⁴ Il importe à cet égard de souligner que les demandes de permis dont il s'agit peuvent être introduites à des moments très éloignés dans le temps. L'avant-projet ne tient pas du tout compte de cette donnée.

à la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', de justifier la durée qu'elle retient, est celle qui est la plus adaptée pour assurer la prise en compte des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

Mieux vaut donc renoncer à la disposition en projet ⁶⁵.

Article 80

1. Selon l'article 16, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1997 'sur les faillites', le failli, à compter du jour du jugement déclaratif de la faillite, est dessaisi de plein droit de l'administration de tous ses biens. Aussi, il s'indiquerait que l'obligation d'information que prévoit la disposition appelée à former l'article 58, § 2, 5°, du décret du 11 mars 1999 soit mise à charge du curateur.

En outre et au bénéfice de ce qui vient d'être dit, la section de législation n'aperçoit pas la pertinence de la réserve, que fait cette disposition, de l'existence d'un cas de force majeure.

L'article 58, § 2, 5°, en projet sera revu en conséquence.

2. Comme l'a confirmé le délégué du ministre, l'intention des auteurs du texte est en ce sens que ce soit pour compte de la masse qu'il incombe au curateur d'exécuter les obligations que lui impose le texte appelé à former l'article 58, § 3, du décret du 11 mars 1999, et que les dettes afférentes à l'exécution de ces obligations soient mises à charge de la masse.

Le dispositif gagnerait à l'indiquer expressément.

Article 82

1. Au vu de l'objectif poursuivi par la modification qu'il est envisagé d'apporter à l'article 96, § 1^{er}, alinéa 8, du décret du 11 mars 1999, tel qu'il ressort du commentaire des articles, c'est uniquement l'alinéa 2 de l'article D.29-13, § 2, du livre I^{er} du Code de l'Environnement qu'il y a lieu de rendre inapplicable à l'enquête publique visée par la première disposition citée. Le délégué du ministre en a convenu.

Le texte sera revu en conséquence.

⁶⁵ De surcroît, on ne peut manquer de souligner l'incertitude que risque de susciter l'application de certaines notions utilisées par l'avant-projet. Ainsi en va-t-il, tout particulièrement, de la notion de « proximité ». La section de législation observe à ce sujet que l'article 95 de l'avant-projet, qui contient une disposition transitoire liée à l'article à l'examen, fait état, quant à lui, d'une « proximité immédiate », ce qui est plus restrictif.

2. L'alinéa nouveau par lequel il est envisagé de compléter l'article 96, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 n'est pas à sa place dans cette disposition, qui est relative à l'hypothèse où un projet mixte implique une modification à la voirie communale. Il trouverait mieux sa place dans l'article 93, § 1^{er}, du même décret.

En outre, dans la mesure où l'objectif poursuivi par la disposition en projet est d'assurer la notification à la Société publique de gestion de l'eau des permis uniques qui concernent un système d'épuration individuel, il convient de prévoir cette notification, non seulement quand un tel permis est délivré en application de l'article 93 du décret du 11 mars 1999, mais aussi, d'une part, lorsqu'il est censé avoir été octroyé en application de l'article 94 du même décret et, d'autre part, dans les cas où il est délivré ou censé avoir été délivré sur recours en application de l'article 95 de celui-ci.

L'avant-projet sera revu en conséquence.

Article 83

La modification qu'il est envisagé d'apporter à l'article 176 du décret du 11 mars 1999 porte sur l'alinéa 7, et non pas sur l'alinéa 6, de cet article. L'avant-projet sera corrigé sur ce point.

En outre, comme en a convenu le délégué du ministre, les mots par lesquels l'article 176, alinéa 7, du décret du 11 mars 1999 doit être complété sont « , ainsi qu'aux recours visés par les articles 40 et 95 », et non pas « et les recours visés par les articles 40 et 95 ».

Article 84

La disposition à l'examen a trait aux centres d'enfouissement technique qui ont fait l'objet d'une autorisation délivrée avant le 1^{er} octobre 2002 et dont, conformément à l'article 14 de la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 'concernant la mise en décharge des déchets' (ci-après la directive 1999/31/CE), la poursuite de l'exploitation était soumise à l'approbation, par l'autorité compétente, d'un plan d'aménagement destiné à s'assurer, dans la mesure fixée par cet article 14, du respect des exigences prescrites par la directive en question.

Le commentaire des articles présente la disposition à l'examen comme suit :

« Cette disposition vise à clarifier la situation des centres d'enfouissement technique dont le plan d'aménagement n'aurait pas fait l'objet d'une approbation par l'autorité compétente, alors que l'exploitation dudit centre est couverte par une autorisation délivrée sur la base de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 fixant les conditions sectorielles d'exploitation des centres d'enfouissement technique, lequel achève la transposition de la directive 1999/31/CE relative à la mise en décharge des déchets. Étant donné que les conditions

d'exploitation des centres d'enfouissement technique couverts par une telle autorisation sont nécessairement conformes à ces conditions sectorielles, et partant, au prescrit de la directive, l'introduction ou l'approbation d'un plan d'aménagement est superflue ».

À cette fin, l'article à l'examen complète l'article 180 du décret du 11 mars 1999 par une disposition rédigée comme suit :

« L'exploitant d'un centre d'enfouissement technique bénéficiant d'un permis délivré après le 9 mars 2003 conformément au présent décret et visant l'implantation, l'exploitation, la remise en état et la post-gestion dudit centre, est réputé avoir introduit un plan d'aménagement. Le permis délivré vaut acceptation du plan d'aménagement ».

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, la volonté des auteurs du texte est de faire bénéficier du régime envisagé les titulaires d'un permis délivré après l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003. Il convient à cet égard de noter que cet arrêté est entré en vigueur le 23 mars 2003⁶⁶, et non pas le 9 mars 2003.

En outre, comme l'a également indiqué le délégué du ministre, dans la logique du régime mis en place, le permis en question doit avoir été délivré avant la date butoir prévue par l'article 14 de la directive 1999/31/CE pour la mise en conformité des décharges existantes, c'est-à-dire avant le 16 juillet 2009.

Ceci étant, plus fondamentalement, le régime envisagé par la disposition à l'examen suppose qu'il soit établi que l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003, dans sa version qui était applicable entre le 23 mars 2003 et le 16 juillet 2009, était conforme aux exigences de la directive 1999/31/CE auxquelles l'article 14 de celle-ci soumet les décharges existantes. À cet égard, force est de constater qu'aucun élément versé au dossier ne permet d'étayer concrètement l'affirmation de principe, contenue dans le commentaire des articles, que tel était le cas. Au contraire, de l'examen de la question auquel il a pu être procédé, il ressort que des décisions de justice – émanant de la Cour de justice de l'Union européenne et du Conseil d'État, section du contentieux administratif – ont relevé l'insuffisance ou l'incorrection, sur plusieurs points, de la transposition de la directive 1999/31/CE dans l'état du droit régional wallon, et plus particulièrement de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003, qui était applicable durant cette période⁶⁷.

La disposition à l'examen s'expose donc à critique au regard de la directive 1999/31/CE.

Mieux vaut renoncer à la disposition.

⁶⁶ Il ne comporte pas de disposition particulière tendant à fixer son entrée en vigueur. Dès lors, conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', il est entré en vigueur le dixième jour après celui de sa publication au *Moniteur belge*, laquelle est intervenue le 13 mars 2003.

⁶⁷ Voir l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 17 décembre 2009, Commission/Belgique, C-120/09, et l'arrêt du Conseil d'État A.S.B.L. Pro-Braine et consorts, n° 223.602 du 27 mai 2013.

Article 86

L'article à l'examen tend à insérer un chapitre nouveau dans le décret fiscal du 22 mars 2007 'favorisant la prévention et la valorisation des déchets en Région wallonne et portant modification du décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales directes'. Ce chapitre est intitulé « Taxe sur les organismes d'exécution des obligations de reprise ».

L'article 26/1 en projet présente cette taxe comme suit :

« Pour l'exercice 2015, il est établi au profit de la Région wallonne une taxe à charge des organismes assurant l'exécution de l'obligation de reprise des producteurs en vertu de l'article 8bis du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, pour les flux de déchets suivants tels que définis par l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2010⁶⁸ :

- les déchets de piles et accumulateurs ;
- les déchets d'équipements électriques et électroniques ».

Selon l'article 26/2 en projet, « le fait générateur de la taxe est la perception auprès des consommateurs, au 31 décembre 2013 au plus tard, de la cotisation destinée à financer leurs obligations de gestion des déchets »⁶⁹.

D'après l'article 26/3 en projet, « le montant de la taxe due est fixé à 5,22 % des fonds propres des redevables tels qu'ils paraissent dans les comptes annuels approuvés pour l'année 2013, multiplié par le nombre d'habitants en Région wallonne et divisé par le nombre d'habitants en Belgique au 1^{er} janvier de la même année ».

L'article 26/4 en projet précise encore que cette taxe ne peut pas être répercutée dans les cotisations à la charge des consommateurs.

Le régime ainsi mis en place appelle les observations suivantes :

1. La question se pose de savoir s'il est admissible, au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, que la taxe envisagée frappe spécifiquement et uniquement les organismes de gestion de l'obligation de reprise des déchets de piles et accumulateurs et des déchets d'équipements électriques et électroniques : pourquoi viser en particulier ces organismes, et pourquoi ne pas taxer d'autres organismes et, éventuellement, certains producteurs, également tenus d'assurer l'exécution d'une obligation de reprise de déchets et bénéficiant ou ayant bénéficié aussi de cotisations directement ou indirectement mises à charge des consommateurs et destinées à financer l'exécution de cette obligation ?

⁶⁸ Est ici visé l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2010 'instaurant une obligation de reprise de certains déchets'.

⁶⁹ Sont ici visées les obligations de gestion des organismes auxquels la taxe est destinée à s'appliquer.

En outre, il convient de relever qu'en fixant au 31 décembre 2013 la date ultime à prendre en compte pour déterminer le moment d'accomplissement du fait générateur de la taxe et en fixant le montant de celle-ci à un pourcentage des fonds propres des redevables tels qu'ils apparaissent dans leurs comptes annuels approuvés pour l'année 2013, l'avant-projet établit un régime rétroactif ⁷⁰. Or, comme déjà indiqué ⁷¹, la rétroactivité d'un texte législatif peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général. La question se pose donc de savoir si, en l'espèce, la rétroactivité du régime fiscal envisagé est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

Le commentaire des articles apporte les explications suivantes :

« La taxe envisagée vise les organismes assurant la gestion de l'obligation de reprise dont la perception cumulée de cotisations environnementales a atteint, au 31 décembre 2013, des proportions excédant les besoins, et dès lors injustifiées au regard du principe pollueur-payeur, des dispositions de l'article 8bis du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, et de l'arrêté du 23 septembre 2010 instaurant une obligation de reprise de certains déchets. [...].

Les redevables sont les organismes de gestion de reprise présentant un excédent de fonds propres au 31 décembre 2013. De l'examen des comptes des organismes de gestion de l'obligation de reprise, d'une part, des déchets d'équipements électriques et électroniques et, d'autre part, des déchets de piles et accumulateurs, il ressort que les réserves financières ont pris des proportions excessives ».

L'exposé des motifs se réfère à cet égard à une analyse de la Cour des comptes suivant laquelle la constitution de réserves dans les comptes de certaines associations de producteurs – les organismes de gestion de l'obligation de reprise des déchets d'équipements électriques et électroniques ainsi que des déchets de piles et accumulateurs étant plus particulièrement cités – « s'explique par le montant parfois important des cotisations qui rémunèrent les organismes chargés de reprendre les déchets, ces recettes s'avérant largement supérieures aux coûts de collecte et de recyclage, déduction faite des bénéfices de vente » ⁷².

En outre, à l'appui de l'affirmation suivant laquelle les réserves financières constituées par les organismes précités sont injustifiées au regard des dispositions de l'article 8bis du décret du 27 juin 1996, l'exposé des motifs cite des passages de l'arrêt A.S.B.L. Recupel et consorts, n° 230.027 du 29 janvier 2015, dans lequel le Conseil d'État, section du contentieux administratif, a dit pour droit, d'une part, que la notion de « coût-vérité », sur laquelle se base cette disposition, « empêche les obligataires de reprise, qui assument une mission de service public, de dégager quelque enrichissement en demandant aux consommateurs des cotisations excédant ce qui est nécessaire à la récupération ou au

⁷⁰ Comme l'indique la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une règle de droit fiscal est rétroactive si elle s'applique à des faits, actes et situations qui étaient définitifs au moment où elle a été publiée (voir en ce sens, notamment, l'arrêt n° 54/2015 du 7 mai 2015).

⁷¹ Voir l'observation n° 1 formulée sous l'article 75.

⁷² 26^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, fascicule I^{er}, 2015, p. 174.

recyclage des déchets » et, d'autre part, que, « partant du principe pollueur-payeur et de la règle qui permet à l'obligataire de reprise de faire exécuter son obligation de reprise par un organisme agréé ou un organisme de gestion, il doit être admis que l'obligataire de reprise devra lui payer une cotisation permettant de couvrir le coût réel du traitement des déchets sensu lato, ni plus ni moins, ce qui permettra à la fois d'éviter un enrichissement injustifié desdits organismes et de respecter le principe pollueur-payeur ».

A priori, ces considérations paraissent de nature à pouvoir justifier, y compris dans sa rétroactivité, le régime mis en place par l'avant-projet, en tant qu'il s'applique aux organismes de gestion de l'obligation de reprise des déchets d'équipements électriques et électroniques ainsi que des déchets de piles et accumulateurs.

Reste toutefois posée la question de savoir si d'autres organismes et, éventuellement, certains producteurs, également tenus d'assurer l'exécution d'une obligation de reprise de déchets et bénéficiant ou ayant bénéficié aussi de cotisations directement ou indirectement mises à charge des consommateurs et destinées à financer l'exécution de cette obligation, ne se trouvent pas dans une situation suffisamment comparable, qui justifierait de les soumettre aussi à une taxe telle que celle envisagée par l'avant-projet. Celui-ci sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

2. En ce qu'il prévoit que la taxe envisagée est établie « pour l'exercice 2015 », l'article 26/1 en projet doit être revu pour tenir compte des observations suivantes.

a) En l'espèce, l'emploi du mot « exercice » est inadéquat, dans la mesure où, pour l'application du décret du 22 mars 2007, ce terme désigne l'année au cours de laquelle intervient le fait générateur de la taxe considérée ⁷³.

b) Dès lors que le décret en projet ne peut plus être adopté en 2015, il est dépourvu de sens, aujourd'hui, de prévoir que la taxe envisagée est établie pour l'année 2015.

Article 87

La modification qu'il est envisagé d'apporter au paragraphe 2 de l'article 49 du décret du 22 mars 2007 implique que soit également adaptée la première phrase du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du même article.

Article 88

La modification qu'il est envisagé d'apporter au paragraphe 3 de l'article 50 du décret du 22 mars 2007 implique que soit également adapté le paragraphe 2 du même article.

⁷³ Article 1^{er}, 4^o, du décret du 22 mars 2007.

Article 89

La disposition en projet prévoit que le texte appelé à former l'article 18, § 2, alinéa 2, du décret du 22 mars 2007 produit rétroactivement ses effets le 1^{er} janvier 2015. Or, comme déjà indiqué ⁷⁴, la rétroactivité d'un texte législatif peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général. La question se pose donc de savoir si, en l'espèce, la rétroactivité du régime fiscal envisagé est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général. L'avant-projet sera réexaminé sur ce point.

À supposer que la rétroactivité soit justifiée, la disposition en projet doit être insérée, non pas à l'article 72 du décret du 22 mars 2007, mais parmi les dispositions du décret en projet qui fixent son entrée en vigueur.

Article 92

La disposition à l'examen semble ne pas tenir compte de l'article D.331 du livre II du Code de l'Environnement qui soumet à l'approbation du Gouvernement les statuts de la S.P.G.E., ainsi que leurs modifications.

Par ailleurs, la disposition à l'examen n'envisage nullement les éventuelles mesures qui pourraient être prises à l'égard des organismes d'assainissement agréés dont les statuts ne seraient pas « mis en conformité » avec le décret en projet dans le délai requis. Or, de telles mesures sont à prévoir si l'auteur de l'avant-projet entend s'assurer de la bonne exécution des obligations qu'il entend imposer, et aux fins de disposer d'un fondement juridique suffisant en vue de sanctionner le cas échéant les manquements à ces obligations.

Enfin, afin de garantir le respect du principe d'égalité entre les différents intervenants, notamment les usagers, et la bonne application, uniforme et cohérente, du décret en projet, il convient de fixer un délai commun identique pour la mise en conformité des statuts de tous les intervenants visés, comme par exemple, un délai de six mois, à dater de son entrée en vigueur.

Article 94

Comme l'a indiqué le délégué du ministre, il doit être fait état des articles 77, 78 et 81 du décret en projet, et non pas des articles 60, 61 et 62.

Article 95

Il est renvoyé à l'observation formulée à propos de l'article 79.

⁷⁴ Voir l'observation n° 1 formulée sous l'article 75.

Article 96

La disposition en projet est présentée comme ayant vocation à s'appliquer pour les exercices 2013 à 2015. Comme en a convenu la déléguée du ministre, il serait injustifié de ne pas prévoir qu'elle s'applique aussi pour l'exercice 2016.

En outre, de l'accord de la déléguée du ministre, la disposition exprimerait mieux l'intention des auteurs du texte si elle était rédigée comme suit :

« Par dérogation à l'article 22 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, pour les exercices 2013 à ...⁷⁵, les communes dont les comptes respectent le taux de couverture du coût de la gestion des déchets ménagers visé à l'article 21, § 1^{er}, du même décret ne peuvent se voir refuser l'octroi et la liquidation des subventions visées aux articles 27 et 28 de celui-ci pour le seul motif que ce n'est pas lors de l'établissement des budgets qu'elles ont déterminé ledit taux ».

Article 97

1. L'alinéa 1^{er} de l'article à l'examen énonce le principe suivant lequel le décret en projet entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa date de publication au *Moniteur belge*.

Pareille règle d'entrée en vigueur présente l'inconvénient que, si le décret en projet est publié au *Moniteur belge* à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront pas du délai normal de dix jours pour en être informés, délai prévu en principe par l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', alors que cette disposition a pour objectif d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des règles nouvelles. Si la formule envisagée est adoptée, il y aura lieu, en tout cas, de s'assurer d'une date de publication telle que chacun disposera d'un délai suffisant pour prendre connaissance du texte publié.

2. L'alinéa 2 de l'article à l'examen charge le Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur de l'article 71.

Abandonner au Gouvernement le pouvoir de fixer l'entrée en vigueur d'une disposition d'un décret, sans prévoir de date ultime d'entrée en vigueur peut conduire à méconnaître le principe, consacré par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, selon lequel le Gouvernement ne peut « ni suspendre les décrets eux-mêmes, ni dispenser de leur exécution ».

⁷⁵ À compléter en fonction de la date à laquelle il sera prévu de publier le décret en projet au *Moniteur belge*, l'exercice 2016 devant de toute façon être visé.

L'alinéa 2 sera revu en conséquence ⁷⁶.

OBSERVATIONS FINALES

1. Vu l'ampleur de l'avant-projet, la section de législation n'a pas formulé d'observation sur les phrases liminaires.
2. Certaines dispositions du chapitre III de l'avant-projet à l'examen transposant – à tout le moins partiellement – des directives européennes ⁷⁷, il y a lieu d'en faire mention, selon le cas, dans un ou plusieurs articles nouveaux à insérer dans l'avant-projet dont l'objectif sera d'intégrer dans le décret qui procède à la transposition initiale de cette ou ces directives ⁷⁸.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁷⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 151.1.

⁷⁷ Il en va ainsi de la directive 94/62/CE et de la directive 2008/98/CE, lesquelles imposent leur mention dans les actes qui assurent leur transposition.

⁷⁸ *Ibid.*, *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n°s 94 et 94.1, formules 4-1-2-1 à 4-1-2-3.