



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.743/4
du 23 janvier 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux sacs
en plastique'

Le 23 décembre 2016, 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 et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux sacs en plastique'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 23 janvier 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 janvier 2017.

*

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 du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Le projet d'arrêté tend tout particulièrement à donner exécution à l'article 6, § 3bis, du décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets', laquelle disposition vise à transposer l'article 4, § 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 'modifiant la directive 94/62/CE en ce qui concerne la réduction de la consommation de sacs en plastiques légers'.

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 ne ressort pas du dossier que cette formalité aurait été accomplie.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à son accomplissement.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Dans son avis 58.719/4 sur l'avant-projet devenu le décret du 23 juin 2016 'modifiant le Code de l'Environnement, le Code de l'Eau et divers décrets en matière de déchets et de permis d'environnement', qui a inséré l'article 6, § 3bis, dans le décret du 27 juin 1996, la section de législation du Conseil d'État avait observé que, quant au principe, rien ne s'opposait à ce que, comme l'envisageait l'article 6, § 3bis, en projet, le législateur habilite le Gouvernement à prévoir des exceptions à l'interdiction prévue par cette disposition, mais qu'il fallait être conscient de ce que le Gouvernement devrait veiller, dans la mise en

œuvre de cette habilitation, à ce que soient respectées strictement les obligations de résultat qu'impose aux États membres l'alinéa 4 de l'article 4, § 1^{er}*bis*, de la directive 94/62/CE ¹.

Il appartient au Gouvernement d'être en mesure d'établir que tel est effectivement le cas.

2. L'habilitation que l'article 6, § 3*bis*, alinéa 4, du décret du 27 juin 1996 donne au Gouvernement en vue de prévoir des exceptions au principe de l'interdiction de l'usage de sacs en plastique à usage unique lors d'achats dans les commerces de détail est libellée dans les termes suivants :

« Le Gouvernement peut prévoir des exceptions, dont il fixe la durée, afin de tenir compte des exigences d'hygiène, de manutention ou de sécurité propres à certains produits ou modes de commercialisation lorsqu'il n'existe pas d'alternatives appropriées ».

Il appartient donc au Gouvernement d'être en mesure d'établir que les exceptions au principe, que consacre l'article 6, § 3*bis*, du décret du 27 juin 1996, de l'interdiction de l'usage de sacs en plastique à usage unique lors d'achats dans les commerces de détail, d'une part, tiennent compte des exigences d'hygiène, de manutention ou de sécurité propres à certains produits ou modes de commercialisation et, d'autre part, sont justifiées par l'absence d'alternatives appropriées.

En outre, il résulte du décret du 27 juin 1996 que le Gouvernement doit fixer la durée d'application de ces exceptions. En conséquence, contrairement à ce qu'envisage l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, et § 2, alinéa 1^{er}, 3^o, du projet d'arrêté pour certaines des exceptions prévues par celui-ci, les exceptions en question ne peuvent être conçues « sans limite dans le temps ».

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

3. C'est sous réserve de ces observations et des suites qui y seront données que le projet d'arrêté est examiné.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

La directive (UE) 2015/720 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 'modifiant la directive 94/62/CE en ce qui concerne la réduction de la consommation de sacs en plastiques légers' ne fournit pas, à proprement parler, un fondement

¹ Avis 58.719/4 donné le 17 février 2016 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 484/1, p. 77).

juridique à l'arrêté en projet. Il n'y a donc pas lieu d'en faire mention dans un visa du préambule. Par contre, il peut en être fait état dans un considérant de celui-ci ².

Le préambule sera revu en conséquence.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Le 2°, le 5° et le 10° n'ont d'autre objet que de renvoyer à des définitions du décret du 27 juin 1996.

Ces renvois sont inutiles puisque le décret du 27 juin 1996 constitue le fondement légal de l'arrêté en projet.

Le 2°, le 5° et le 10° seront donc omis.

2. Dans le 3°, il n'apparaît pas clairement si les mots « à l'exclusion du sac utilisé en vue de la mise sur le marché de produits préemballés » s'appliquent à tout sac en plastique à usage unique, y compris les sacs en plastique légers et les sacs en plastique très légers, ou s'ils s'appliquent uniquement aux autres sacs en plastique non réutilisables utilisés par le commerçant ou le client au point de mise à disposition de biens au consommateur.

S'ils devaient s'appliquer aux sacs en plastique légers et aux sacs en plastique très légers, il en résulterait une violation des dispositions qui définissent ces deux catégories de sacs, tant dans la directive 94/62/CE ³ que dans le décret du 27 juin 1996 ⁴.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

3. Le 4° appelle les observations suivantes.

a) Dans l'alinéa 1^{er}, c), les mots « ou un autre but » doivent être omis.

En effet, comme l'indique l'article 2, 11°bis, du décret du 27 juin 1996 – qui n'a, au demeurant, d'autre objet que de transposer la définition du terme « réemploi » que donne l'article 3, 13), de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 'relative aux déchets et abrogeant certaines directives' –, la notion même

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 40 et formule F 3-3.

³ Voir la définition des mots « plastique », « sacs en plastique », « sacs en plastique légers » et « sacs en plastique très légers » à l'article 3, 1bis) à 1quinquies), de cette directive.

⁴ Voir la définition des mots « plastique », « sacs en plastique », « sacs en plastique légers » et « sacs en plastique très légers » à l'article 2, 39° à 42°, de ce décret.

de « réutilisation » implique que des produits sont utilisés de nouveau pour un usage identique à celui pour lequel ils avaient été conçus.

b) La liste dont l'alinéa 2 prévoit l'établissement est un élément important pour l'application de l'arrêté en projet.

Aussi, l'administration, qui est dépourvue de responsabilité politique, ne peut se voir attribuer le pouvoir de l'établir.

Par contre, rien ne s'oppose à ce qu'un tel pouvoir soit attribué au ministre.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

4. Au 8°, le texte ne peut se borner à faire état de « la méthode de calcul spécifiée par la norme internationale en vigueur relative à la détermination de la teneur en carbone biosourcé des plastiques ».

Il doit, soit fixer lui-même cette méthode de calcul ou charger le Ministre de la fixer, soit indiquer plus précisément la norme à laquelle il renvoie, en veillant dans ce dernier cas, si la norme en question n'a pas été publiée conformément à l'article 190 de la Constitution, à ce qu'elle soit accessible et identifiable.

Article 2

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, il appartiendra au Gouvernement de déterminer la date avant laquelle des sacs de caisse en plastique à usage unique d'une épaisseur inférieure à cinquante microns doivent avoir été payés pour que leur utilisation puisse être admise jusqu'au 1^{er} décembre 2017.

Il est rappelé à cet égard que l'article 6, § 3bis, du décret du 27 juin 1996 a fixé au 1^{er} décembre 2016 la date à partir de laquelle s'applique l'interdiction de l'usage de sacs de caisse en plastique à usage unique. Aussi, il serait contraire aux attentes légitimes des destinataires de cette disposition – et donc critiquable au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non discrimination, combinés avec le principe de la légitime confiance – que la date que doit fixer le gouvernement soit antérieure au 1^{er} décembre 2016.

2. Le paragraphe 2 appelle les observations suivantes.

a) Dans l'alinéa 1^{er}, 2°, et 3°, b), les mots « conformément à la législation en vigueur » n'ont d'autre objet que de rappeler l'obligation de respecter cette législation.

Un tel rappel est inutile et doit donc être omis.

b) L'alinéa 2 laisse entendre que l'exigence d'une teneur minimale en matière biosourcée visée à l'alinéa 1^{er} n'est appelée à s'appliquer qu'à partir du 1^{er} janvier 2018.

La déléguée du Ministre a confirmé que telle était l'intention des auteurs du texte.

Celui-ci gagnerait à l'indiquer de manière plus explicite.

Il sera revu en conséquence.

c) La délégation de pouvoir que l'alinéa 3 donne au Ministre en vue d'adapter la teneur minimale en matière biosourcée que prévoit le paragraphe 2 n'est pas suffisamment encadrée.

Le texte sera revu pour fixer, à tout le moins, les limites dans lesquelles cette teneur minimale peut être adaptée par le Ministre.

Article 4

Dans l'alinéa 1^{er}, les mots « entre en vigueur le 1^{er} décembre 2016 » seront remplacés par les mots « produit ses effets le 1^{er} décembre 2016 ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY