



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 64.102/4
du 26 septembre 2018

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'favorisant la
prévention de certains déchets et la propreté publique'

Le 27 juillet 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'favorisant la prévention de certains déchets et la propreté publique'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 septembre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 septembre 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Le projet d'arrêté tend notamment à mettre en œuvre l'habilitation que l'article 6, § 4, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets' donne au Gouvernement en vue d'interdire les films plastiques autour des publications gratuites distribuées en Région wallonne.

Il appelle sur ce point les observations générales suivantes :

1. Les dispositions du projet d'arrêté en la matière fixent des règles techniques au sens de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'.

Aussi, elles doivent être notifiées à la Commission européenne en application de cette directive.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de cette formalité.

2. L'article 6, § 4, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 27 juin 1996 soumet la mise en œuvre de l'habilitation qu'il donne au Gouvernement en vue d'interdire les films plastiques autour des publications gratuites à la condition qu'« il existe des alternatives appropriées ».

Il appartient au Gouvernement d'être en mesure d'établir concrètement qu'il est satisfait à cette condition.

Le seul fait de se référer, dans le préambule du projet d'arrêté, aux « alternatives existantes aux films plastiques pour la distribution de publications », ne suffit pas pour satisfaire à cette exigence.

3. L'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, est formulé en ce sens qu'il interdit la distribution sous film plastique, non seulement des « écrits publicitaires » c'est-à-dire de la presse d'information gratuite et des imprimés publicitaires¹, mais aussi de « toutes autres publications gratuites non publicitaires ».

De son côté, l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, définit la notion de « film plastique » en ce sens que cette notion s'applique uniquement à la distribution d'écrits publicitaires. En bonne logique, il en résulte que ce serait aussi le cas de l'interdiction de distribution sous film plastique.

Par ailleurs, en renvoyant à « la décision d'approbation du plan visé à l'article 4 », l'article 3, § 2, alinéa 4, qui tend à fixer une modalité de l'interdiction de la distribution de publications gratuites sous film plastique, renvoie à une décision qui, en vertu de l'article 4, § 1^{er}, s'applique uniquement aux écrits publicitaires non adressés.

Ces dispositions ne déterminent pas de manière cohérente le champ d'application de l'interdiction précitée.

Le projet d'arrêté doit être revu sur ce point.

À cet égard, l'attention est attirée sur le fait que, si le Gouvernement avait l'intention de limiter aux écrits publicitaires – et, plus encore, à ceux d'entre eux qui présentent la caractéristique de ne pas être adressés à une personne déterminée – le champ d'application de l'interdiction de la distribution de publications gratuites sous film plastique, il lui appartiendrait d'être en mesure d'établir concrètement qu'une telle limitation est justifiée au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Parmi les dispositions mentionnées dans l'alinéa 1^{er}, seul l'article 6, § 4, du décret du 27 juin 1996 fournit, à proprement parler, un fondement légal au projet d'arrêté.

L'alinéa 1^{er} visera donc uniquement cette disposition.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. L'alinéa 1^{er}, 1°, n'a d'autre objet que de rappeler l'article 2, 22°, du décret du 27 juin 1996.

¹ Voir la définition de l'expression « écrits publicitaires » que donne l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°.

Un tel rappel est inutile. Le rappel, par un arrêté, d'une disposition législative présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte de cette disposition.

L'alinéa 1^{er}, 1°, sera donc omis.

2. En ce qui concerne l'alinéa 1^{er}, 6°, la section de législation se demande quelles conditions doit remplir une publication gratuite ne répondant pas à la définition de la presse d'information gratuite pour avoir le « caractère publicitaire » requis en vue d'être considérée comme étant un imprimé publicitaire.

Le projet d'arrêté sera précisé sur ce point.

3. Parmi les éléments de la définition qu'il donne de la notion de « presse d'information gratuite », l'alinéa 1^{er}, 9°, retient le fait que la publication concernée doit comporter « du texte rédactionnel respectant le code de déontologie journalistique ». Comme le projet d'arrêté n'a pas pour objet de régler la déontologie journalistique, il n'est pas adéquat d'aller jusqu'à soumettre l'application de certaines de ses dispositions à l'appréciation du point de savoir si un article déterminé respecte ou ne respecte pas le code de déontologie journalistique². Il serait plus approprié de prévoir que, pour entrer dans les prévisions de la notion de « presse d'information gratuite », une publication doit fournir de l'information de nature journalistique.

Par ailleurs, l'alinéa 1^{er}, 9°, gagnerait à être revu pour distinguer plus clairement les deux catégories d'informations d'intérêt général que doit comporter une publication pour relever de la notion de « presse d'information gratuite ».

4. Comme l'a confirmé la déléguée du Ministre, les termes « producteur » et « distributeur » désignent des personnes différentes.

Aussi, pour éviter toute confusion, il serait plus adéquat, à l'alinéa 1^{er}, 10°, de définir le mot « producteur » en ce sens qu'il désigne l'éditeur d'écrits publicitaires distribués en Région wallonne.

5. Dans l'alinéa 1^{er}, 11°, la phrase qui commence par les mots « Ne sont pas de la publicité » a pour seul objet de donner un commentaire de la définition du mot « publicité » que fournit la phrase précédente. En outre, elle est rédigée en des termes montrant qu'elle n'a pas vocation à déterminer de manière exhaustive ce qui ne relève pas de la publicité.

Mieux vaut omettre cette phrase du dispositif.

² Au moins dans certains cas, cette appréciation requiert, pour bien faire, l'intervention d'un organe spécialisé en la matière (comme l'est, en l'occurrence, le Conseil de déontologie journalistique).

Article 3

En ce qui concerne le paragraphe 2, alinéa 4, outre ce qui a été dit dans l'observation générale n° 3, la section de législation n'aperçoit pas quels sont les critères objectifs sur la base desquels la décision d'approbation du plan visé à l'article 4 peut déterminer l'année à considérer comme « année de référence », lorsque les données mentionnées au paragraphe 2, alinéa 3, ne sont pas disponibles pour l'année 2017. À défaut, pour le projet d'arrêté, de régler cette question, l'application du paragraphe 2, alinéa 4, risque de susciter des critiques au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

Le projet d'arrêté sera revu sur ce point.

Article 4

1. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, charge les producteurs d'écrits publicitaires non adressés distribués dans les boîtes aux lettres de financer l'édition des autocollants régionaux. Ce faisant le projet d'arrêté établit une contribution financière qui présente les caractéristiques d'un impôt.

Or, en vertu de l'article 170, § 2, de la Constitution, un décret est requis pour établir un impôt au profit d'une Région.

En l'espèce, il n'existe pas de disposition législative ayant cet objet.

Il n'est donc pas au pouvoir du Gouvernement d'imposer aux producteurs d'écrits publicitaires non adressés distribués dans les boîtes aux lettres l'obligation de financer l'édition des autocollants régionaux.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

2. Selon le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, les producteurs d'écrits publicitaires non adressés distribués dans les boîtes aux lettres « distribuent les autocollants régionaux, et collaborent aux actions régionales de sensibilisation à la prévention et la gestion des déchets et la propreté publique ».

De son côté, le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, prévoit que ce sont « les canaux mis en place conformément au point 3° » qui assurent la distribution des autocollants régionaux. La section de législation n'aperçoit pas ce qui est ainsi exactement visé. En outre, on ne voit pas non plus comment les deux dispositions sont appelées à se combiner.

Par ailleurs, le texte est trop imprécis lorsqu'il charge les producteurs d'écrits publicitaires non adressés distribués dans les boîtes aux lettres de « collabore[r] aux actions régionales de sensibilisation à la prévention et la gestion des déchets et la propreté publique ».

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

3. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, appelle les observations suivantes :

a) L'objet exact du plan d'actions prévu par cette disposition gagnerait à être précisé.

b) Il est rappelé 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 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 notamment 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'environnement³.

Tel est incontestablement le cas de toute décision approuvant un plan d'actions prévu par la disposition à l'examen.

Le projet d'arrêté doit donc être complété pour satisfaire aux obligations qu'impose l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

Article 5

L'objet des obligations qu'impose la disposition à l'examen aux communes et aux intercommunales de gestion des déchets manque singulièrement de précision.

Le projet d'arrêté sera revu sur ce point.

³ Voir en ce sens, du reste, l'article D.6, 13°, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Annexe 1

Il est prévu de mentionner sur le modèle d'autocollant qu'il s'agit d'« Une initiative du Ministre de l'Environnement », dès lors que cet autocollant résulte d'une décision prise par le Gouvernement, conformément à l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', cette mention sera remplacée par les mots « Une initiative de la Région wallonne ».

OBSERVATION FINALE

L'arrêté en projet doit être complété par une disposition abrogeant expressément l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2006 'relatif à la prévention des déchets de papier publicitaire' et par un arrêté d'exécution ⁴.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », formule F 4-7-1.