

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.967/4
DU 16 JANVIER 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 20 décembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la gestion des déchets ménagers et la couverture des coûts y afférents", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observation générale

Certaines des dispositions en projet n'ont ou ne paraissent avoir d'autre objet que de rappeler ou de paraphraser des dispositions législatives existantes.

De telles dispositions sont inutiles et présentent en outre l'inconvénient d'induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles qu'elles contiennent.

Elles doivent donc être omises.

Ainsi en va-t-il, en particulier :

- 1/ de l'article 1^{er}, qui rappelle ou paraphrase l'article 21, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets;
- 2/ et de l'article 3, alinéa 2, qui ne semble pas avoir d'autre objet que de rappeler ou de paraphraser l'article 5^{quater}, alinéa 1^{er}, du décret du 27 juin 1996.

En outre, il est permis de se demander si la première phrase de l'article 8, alinéa 1^{er}, en vertu de laquelle "la contribution des usagers doit assurer un équilibre entre les recettes et les dépenses de la commune", fait autre chose que rappeler, en d'autres mots, l'obligation que l'article 21, § 1^{er}, du décret du 27 juin 1996 impose à la commune d'imputer aux bénéficiaires la totalité - ou le pourcentage prévu par la première phrase de l'alinéa 2 - des coûts de gestion des déchets ménagers dont elle a la charge.

.../...

Observations particulières

Intitulé

L'intitulé est rédigé en ce sens que l'arrêté en projet s'applique aux "déchets ménagers".

Au sens du décret du 27 juin 1996, la notion de "déchets ménagers" couvre "les déchets provenant de l'activité usuelle des ménages et les déchets assimilés à de tels déchets en raison de leur nature ou de leur composition par arrêté du Gouvernement" ⁽¹⁾.

Or, comme l'a confirmé la déléguée du ministre, le projet d'arrêté est conçu en ce sens qu'il s'applique uniquement aux déchets résultant de l'activité usuelle des ménages, et non pas aux déchets qui y sont assimilés ⁽²⁾.

Il conviendrait donc, dans l'intitulé, de remplacer le mot "ménagers" par les mots "résultant de l'activité usuelle des ménages".

Préambule

1. L'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale ne procure pas de fondement légal au projet d'arrêté.

L'alinéa 1^{er} du préambule sera donc omis.

⁽¹⁾ Article 2, 2/, du décret du 27 juin 1996.

⁽²⁾ Rien ne s'oppose à ce que le Gouvernement procède de la sorte. En effet, l'article 21, § 2, alinéa 1^{er}, du décret du 27 juin 1996 l'habilite à déterminer les services de gestion des déchets soumis au paragraphe 1^{er} du même article, ce qui l'autorise à viser uniquement les services de gestion des déchets résultant de l'activité usuelle des ménages.

2. L'alinéa 7, devenant l'alinéa 6, doit être rédigé comme suit :

"Vu l'avis 43.967/4 du Conseil d'État, donné le 16 janvier 2008, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

3. Les considérants sont inutiles et doivent être omis.

Dispositif

Article 2

Le 3/ tend à définir le mot "ménage". Il précise ainsi, pour l'application de l'arrêté en projet, ce que recouvre le mot "ménage" dans la définition de la notion de "déchets ménagers" que donne l'article 2, 2/, du décret du 27 juin 1996.

Une telle disposition n'est pas au pouvoir du Gouvernement. En effet, si la Région wallonne souhaite déterminer dans un texte de portée normative la signification qui est à attacher à un terme qu'utilise une disposition de nature législative, c'est au législateur - et non pas au Gouvernement - qu'il appartient de ce faire.

Le 3/ sera donc omis.

Article 4

1. À l'alinéa 1^{er}, au troisième tiret, il convient de faire suivre la mention "les déchets d'équipements électriques et électroniques" de l'abréviation "DEEE" qui est utilisée dans l'annexe 1.

2. À l'alinéa 1^{er}, au quatorzième tiret, il convient de préciser ce que sont les "petits déchets dangereux des ménages".

.../...

Article 6

Ni l'article 21 du décret du 27 juin 1996, ni aucun autre texte de nature législative, ne donnent au Gouvernement le pouvoir d'imposer aux communes de prendre, selon les termes du quatrième tiret, des "dispositions [...] afin de prévenir et réprimer les infractions aux dispositions en matière de gestion de déchets".

Le quatrième tiret sera donc omis.

Articles 9 et 10

1. Ces dispositions tendent à déterminer, respectivement, les dépenses et les recettes qui sont prises en considération pour établir le coût des services de gestion des déchets ménagers soumis à l'article 21, § 1^{er}, du décret du 27 juin 1996.

L'énumération des dépenses et des recettes en question figure au paragraphe 1^{er} de chacune des dispositions à l'examen.

Le paragraphe 2 de chacune des dispositions ajoute que "ne peuvent notamment être prises en considération" diverses dépenses et recettes.

En réalité, parmi les dépenses et les recettes que mentionnent l'article 9, § 2, et l'article 10, § 2, il faut distinguer : tantôt il s'agit de dépenses ou de recettes que le Gouvernement n'entend pas prendre en considération alors qu'elles sont incluses dans l'énumération figurant au paragraphe 1^{er} de l'article concerné; tantôt ce sont des dépenses ou des recettes pour lesquelles il est seulement confirmé qu'elles ne sont pas incluses dans l'énumération du paragraphe 1^{er}.

Dans la première de ces hypothèses, l'indication des dépenses ou des recettes visées est nécessaire pour exprimer l'intention des auteurs du texte.

Par contre, dans la seconde hypothèse, l'indication des dépenses ou des recettes indiquées n'est pas utile et pourrait prêter à équivoque.

.../...

L'article 9, § 2, et l'article 10, § 2, doivent donc être revus de manière à ne faire état que des dépenses et des recettes relevant de la première hypothèse citée. En outre, ces listes doivent être exhaustives, et non pas seulement exemplatives.

2. Il n'est pas certain que la liste des dépenses qu'établit l'article 9, § 1^{er}, couvre l'achat des récipients et des vidanges visés à l'article 4, alinéa 2, quatrième tiret, et à l'article 5, alinéa 1^{er}, deuxième tiret.

Aussi conviendrait-il de compléter l'article 9, § 1^{er}, en conséquence.

3. Dans la liste des recettes qu'établit l'article 10, § 1^{er}, comme en a convenu la déléguée du ministre, il y a lieu d'ajouter la redevance visée à l'article 7, alinéa 1^{er}, 4/.

Chapitre IV (articles 11 à 13) et annexes

1. L'article 11 et l'article 12, § 1^{er}, appellent les observations suivantes :

a) Ces dispositions apportent diverses précisions nécessaires pour permettre aux communes d'exécuter concrètement les obligations que leur impose l'article 21, § 4, du décret du 27 juin 1996.

On ne perdra toutefois pas de vue que l'article 21, § 4, du décret du 27 juin 1996 impose aux communes l'obligation de transmettre annuellement à l'Office wallon des déchets, non seulement les coûts réels de gestion des déchets, mais aussi les mesures prises en vertu des paragraphes 1^{er} à 3 de l'article 21.

Par ailleurs, il ne peut non plus être perdu de vue que les obligations prescrites par l'article 21, § 4, du décret du 27 juin 1996 le sont à charge, non seulement des communes, mais également des gouverneurs de provinces.

.../...

b) S'il peut être admis que, pour assurer la bonne exécution de l'article 21, § 4, du décret du 27 juin 1996, le Gouvernement fixe la date ultime à laquelle il incombe aux communes de transmettre chaque année à l'Office wallon des déchets les informations que vise cette disposition, par contre aucun texte de nature législative ne confère au Gouvernement le pouvoir de fixer le moment ultime de l'année auquel les communes doivent transmettre aux autorités de tutelle, conformément à l'article L.3132-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, les actes ou certains des actes soumis à l'approbation desdites autorités.

L'article 11, alinéa 1^{er}, sera revu en conséquence.

c) Dans la première phrase de l'article 11, alinéa 2, il convient de déterminer qui établit les modèles de déclaration que vise le texte.

2. L'article 13 et les annexes auxquelles il renvoie tendent à donner exécution à l'article 21, § 3, seconde phrase, du décret du 27 juin 1996, qui charge le Gouvernement de définir le modèle sur lequel il incombe à l'autorité communale de communiquer aux bénéficiaires du service de gestion des déchets ménagers "les différents éléments constitutifs du coût de la gestion des déchets collectés et les modalités de financement".

Il y a lieu, à ce sujet, d'observer ce qui suit :

a) Le seul pouvoir dont dispose le Gouvernement sur ce point consiste à déterminer le modèle du document contenant les informations à communiquer aux bénéficiaires du service de gestion des déchets ménagers.

Il n'est pas au pouvoir du Gouvernement de préciser, comme le fait la première phrase de l'article 13, alinéa 1^{er}, que ce document doit être joint "à l'avertissement extrait de rôle relatif à la tarification des services de gestion de déchets".

Le texte en projet sera revu en conséquence.

b) Il résulte de l'article 13, alinéa 2, seconde phrase, et des annexes auxquelles renvoie l'article 13 qu'il incombe aux communes de mentionner, dans la notice explicative adressée aux bénéficiaires du service de gestion des déchets ménagers, une information présentée comme étant "la contribution financière des consommateurs résultant de la mise en œuvre des obligations de reprise" ou encore "la participation moyenne par habitant et par an aux coûts de gestion des déchets couverts par une obligation de reprise et internalisés dans le prix des produits", et ce "sur la base des données communiquées par les obligataires de reprise à l'Office". L'article 12, § 2, contient des dispositions tendant à permettre aux communes de disposer de cette information, notamment l'obligation, pour les "obligataires de reprise" de communiquer à l'Office les données nécessaires à cet effet.

L'information en question n'est pas de celles que vise l'article 21, § 3, seconde phrase, du décret du 27 juin 1996.

Il n'est donc pas au pouvoir du Gouvernement de prévoir des dispositions en ce sens.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

Article 14

Il résulte des explications de la déléguée du ministre qu'en faisant état du "formulaire établi par l'Office selon les modalités en vigueur avant l'adoption du présent arrêté", l'alinéa 2 vise le formulaire établi en vertu de l'article 8, 8/, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 1998 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets.

Le texte en projet sera rédigé en ce sens.

Observations finales de légistique

1. Il est renvoyé aux règles usuelles de la légistique. Les observations qui suivent ne sont pas exhaustives ⁽³⁾.

2. Les articles de l'avant-projet seront numérotés comme suit : le premier article en chiffre ordinal (Article 1^{er}) et les suivants Art. 2, Art. 3, etc.

3. Lorsqu'à l'intérieur d'une phrase composant un alinéa ou un paragraphe, il y a lieu de procéder à une subdivision pour marquer une suite de propositions ou une énumération, il convient d'éviter le recours à des tirets. Les subdivisions se réalisent en 1/, 2/, 3/, elles-mêmes éventuellement subdivisées en a), b), c). L'observation vaut pour les articles 4, 5, 6, 7, 9, 10 et 12, § 2, alinéa 2 du projet.

5. La division en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun des paragraphes ne comporte qu'un seul alinéa. L'observation vaut pour l'article 10 du projet.

⁽³⁾ Conseil d'État, Circulaire de légistique formelle - recommandations et formules, novembre 2001, (<http://www.raadvst-consetat.be>) (Technique législative).

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE