



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 71.139/4
du 16 juin 2022

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif aux déchets, à la circulation des matières et à la propreté publique'

Le 2 mars 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif aux déchets, à la circulation des matières et à la propreté publique'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 16 juin 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section et Ambre VASSART, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 juin 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

OBSERVATIONS PRÉALABLES

1. L'avant-projet de décret à l'examen entend remplacer le dispositif mis en place par le décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets' et est ainsi appelé à constituer le nouveau corpus juridique qui, en Région wallonne, organisera la quasi-intégralité de la gestion des déchets.

Son dispositif, qui compte 244 articles, tient en 157 pages. Il est accompagné de nombreuses et volumineuses annexes.

Il entend par ailleurs transposer, le cas échéant partiellement, plusieurs directives européennes, complexes et également volumineuses, étant :

1° la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 'relative aux déchets et abrogeant certaines directives', telle que modifiée en dernier lieu par la directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 ;

2° la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 'relative aux emballages et aux déchets d'emballages', telle que modifiée en dernier lieu par la directive (UE) 2018/852 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 ;

3° la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 'concernant la mise en décharge des déchets', telle que modifiée en dernier lieu par la directive (UE) 2018/850 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 ;

4° la directive 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 'relative aux véhicules hors d'usage', telle que modifiée en dernier lieu par la directive (UE) 2018/849 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 ;

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

5° 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 abrogeant la directive 91/157/CEE', telle que modifiée en dernier lieu par la directive (UE) 2018/849 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 ;

6° la directive 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 'relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)', telle que modifiée en dernier lieu par la directive (UE) 2018/849 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 ;

7° la directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 'relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement'.

Au vu de la très grande abondance des dossiers actuellement soumis à l'avis de la section de législation, et de l'ampleur et la complexité de l'avant-projet, notamment au regard du droit européen, il n'a pas été possible de procéder à un examen exhaustif de l'avant-projet, même limité aux trois points indiqués dans l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

Le présent avis s'est donc limité à l'examen de quelques questions particulièrement importantes, d'ordre général ou particulier, relatives aux dispositions de l'avant-projet qui comportent de véritables innovations de fond par rapport au droit existant ou posent des difficultés au regard de l'évolution du cadre juridique international, européen ou interne, en termes notamment de répartition de compétences entre les différents niveaux de pouvoirs de la Belgique fédérale.

Il va de soi que, dans les conditions qui viennent d'être indiquées, il ne peut rien être déduit du silence gardé dans le présent avis sur certaines dispositions ou certaines questions.

2. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que soumettre des textes d'une telle ampleur et d'une grande complexité, requiert qu'à tout le moins, ceux-ci soient le résultat d'un travail de réflexion et de présentation abouti. En l'espèce, la non-correspondance entre le dispositif en projet et le commentaire des articles, les erreurs de références internes et les nombreuses imprécisions que comporte l'avant-projet soumis pour avis, ont particulièrement compliqué et partant ralenti considérablement son examen. Il convient à l'avenir qu'il soit paré à de tels inconvénients.

FORMALITÉS PRÉALABLES

I. ÉVALUATION DES INCIDENCES SUR L'ENVIRONNEMENT

L'avant-projet à l'examen entend constituer le corpus législatif central en matière de droit wallon des déchets.

À ce titre, il soumet à différents régimes d'autorisation, d'agrément ou d'enregistrement nombre d'activités et d'établissements, et crée, dans plusieurs dispositions fondamentales ¹, un lien avec le décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement', le cas échéant, en soumettant certaines installations à l'obtention d'un permis d'environnement ².

Il n'est pas exclu, bien au contraire, que les règles qu'il prévoit trouvent à s'appliquer à des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et qu'elles modifient le cadre dans lequel ces projets pourraient être autorisés à l'avenir. Ainsi, à titre d'exemple, en son article 4, paragraphe 1, et son annexe I, 9 et 10, 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', soumet à évaluation des incidences sur l'environnement « les installations d'élimination des déchets dangereux, tels que définis à l'article 3, point 2, de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets, par incinération, traitement chimique, tel que défini à l'annexe I, point D 9, de cette directive, ou mise en décharge » et les « installations d'élimination des déchets non dangereux par incinération ou traitement chimique, tels que définis à l'annexe I, point D 9, de la directive 2008/98/CE, d'une capacité de plus de 100 tonnes par jour ».

Quant aux autres installations d'élimination de déchets, visées à l'annexe II, 11, b), de la même directive 2011/92/UE, l'article 4, paragraphe 2, de celle-ci impose aux États membres de déterminer si ces projets doivent être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement et de procéder à cette détermination sur la base d'un examen cas par cas ou sur la base des seuils ou critères fixés par l'État membre. Les États membres disposent à cet égard d'une marge de manœuvre limitée puisque le paragraphe 3 du même article dispose :

« Pour l'examen au cas par cas ou la fixation des seuils ou critères en application du paragraphe 2, il est tenu compte des critères de sélection pertinents fixés à l'annexe III. Les États membres peuvent fixer des seuils ou des critères pour déterminer quand les projets n'ont pas à être soumis à la détermination prévue aux paragraphes 4 et 5 ou à une évaluation des incidences sur l'environnement, et/ou des seuils ou des critères pour déterminer quand les projets font l'objet, en tout état de cause, d'une évaluation des incidences sur l'environnement sans être soumis à la détermination prévue aux paragraphes 4 et 5 ».

Dans ce contexte, se pose la question de savoir si le texte proposé doit être considéré comme un plan ou programme au sens de l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement', pour lequel, conformément à l'article 3 de cette directive, une évaluation environnementale doit être effectuée dans la mesure où il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

¹ Voir en particulier les articles 33, 36, 42, 55, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 221 et 225 de l'avant-projet.

² Voir en particulier les articles 77 et 78 de l'avant-projet.

Selon le paragraphe 2, a), de l'article 3 de cette directive, cette obligation s'applique à tous les plans et programmes qui sont élaborés pour les secteurs, notamment, de l'énergie, de l'affectation des sols ou de l'aménagement du territoire urbain et rural et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 2011/92/UE pourra être autorisée à l'avenir. Quant au paragraphe 4 du même article 3, il prévoit que

« [p]our les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les États membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».

Selon la Cour de justice de l'Union européenne,

« la notion de 'plans et programmes' se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement »³.

La Cour constitutionnelle ajoute que la notion de « plans et programmes » peut également recouvrir des actes normatifs adoptés par la voie législative ou réglementaire⁴. Dans cet arrêt C-24/19 du 25 juin 2020, la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé qu'un arrêté du Gouvernement flamand peut être considéré comme un plan élaboré ou adopté par une autorité au niveau national, régional ou local.

Ainsi, vu la portée de l'avant-projet, il y a lieu de considérer que celui-ci fixe bien le cadre dans lequel des projets pourront être mis en œuvre à l'avenir, au sens de la directive 2001/42/CE, et de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne.

La Cour constitutionnelle considère toutefois que juger que toutes les législations et toutes les réglementations susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement devraient être soumises à une évaluation environnementale conformément à la directive 2001/42/CE, ne correspond pas à l'objectif du législateur européen, qui visait à ce que, conformément à cette directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale⁵.

³ C.J.(gde ch.), arrêt *A e.a. c. Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen*, 25 juin 2020, C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503, point 67.

⁴ Point 61.

⁵ Voir à ce propos, l'avis n° 68.859/4 donné le 31 mars 2021 sur une proposition de décret de la Région wallonne 'visant à la promotion de l'équipement des véhicules électriques et à la réforme de la taxation', *Doc. parl.*, Parl. w., 2019-2020, n° 227/3, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68859.pdf>. Voir à ce propos C.C., 28 février 2019, n° 33/2019, B.21.3 et C.C., 17 octobre 2019, n° 145/2019, B.9.3.

En l'espèce, dès lors qu'il n'apparaît pas qu'une évaluation préalable des incidences sur l'environnement du texte en projet a été réalisée, il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'être en mesure de justifier des raisons pour lesquelles il situerait celui-ci en dehors du champ d'application de la directive 2001/42/CE.

Toutefois, dès lors spécialement qu'en certaines de ces dispositions, l'avant-projet établit un lien avec le décret du 11 mars 1999, comme mentionné ci-avant, la section de législation n'aperçoit pas à priori quelles pourraient être ces justifications.

Il y a en outre lieu d'observer que, d'une part, en l'état, le droit interne ne contient pas les dispositions requises pour assurer la transposition de la directive 2001/42/CE en vue de l'application du régime que prévoit celle-ci à un texte de nature législative et que, d'autre part, la question se pose de savoir si, en l'état, le droit interne offre, comme le requiert le droit de l'Union européenne, les voies de recours nécessaires pour assurer un contrôle juridictionnel substantiel du respect des règles procédurales environnementales auxquelles la directive 2001/42/CE soumet l'adoption d'un texte de nature législative.

En conclusion, la section de législation se doit d'attirer l'attention de la Région wallonne sur la nécessité de rechercher des solutions à la situation qui résulte spécialement de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ⁶.

II. AVIS DE L'AUTORITÉ DE PROTECTION DES DONNÉES

En vertu du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (en abrégé « RGPD »), de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel' et de l'article 23 de la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', il s'imposait de recueillir l'avis de cette dernière autorité.

L'avis de l'Autorité de protection des données a été demandé par l'auteur de l'avant-projet, et il a été donné le 5 février 2021 ⁷.

Il apparaît cependant que le texte sur lequel l'Autorité de protection des données s'est prononcée le 5 février 2021 n'est pas le texte qui fait l'objet de la demande d'avis examinée.

⁶ Voir, en ce sens, l'avis n° 61.506/4 donné le 12 juin 2017 sur une proposition de décret de la Région wallonne 'modifiant l'article D.IV.9 du Code du Développement territorial', *Doc. parl.*, Parl. w., 2016-2017, n° 778/1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61506.pdf>.

⁷ Il s'agit de l'avis n° 10/2021.

Cela se déduit en effet de ce que l'Autorité de protection des données traite au principal, dans cet avis, du contenu de l'article 138 alors en projet, article destiné à couvrir l'ensemble des traitements des données prévus par l'avant-projet. Outre le fait que la numérotation a depuis lors changé – l'article 138 dont question dans cet avis étant désormais numéroté 204 – ce qui induit l'ajout de nombreuses dispositions dans le projet depuis la date de remise de l'avis, il ne ressort pas des éléments de l'avis que l'intégralité des dispositions qui organisent ou mettent en place un traitement de données à caractère personnel a bien été soumise à l'examen de l'Autorité de protection des données.

Il en va ainsi, entre autres exemples, de l'article 74 relatif à la tenue d'un registre des déchets, de l'article 124, § 1^{er}, alinéa 3, qui habilite le Gouvernement à tenir un registre des mandataires belges des producteurs de produits établis dans les États membres ou encore de l'article 132, § 2, de l'avant-projet, relatif à la question des données récoltées par le producteur de produits dans le cadre de son obligation de rapportage.

Certes, il ressort de la note au Gouvernement relative à l'avant-projet à l'examen que les modifications ainsi apportées postérieurement à l'avis de l'Autorité de protection des données pourraient résulter de la volonté de l'auteur de l'avant-projet de faire suite à cet avis.

Il reste toutefois que les dispositions qui, dans le dispositif à l'examen, règlent différents aspects de traitements de données à caractère personnel, sont extrêmement nombreuses et sont d'une ampleur non négligeable, de sorte qu'il est difficile de considérer qu'elles font toutes suite à l'avis de l'Autorité de protection des données du 5 février 2021.

En conséquence, les dispositions de l'avant-projet non encore examinées par l'Autorité de protection des données et qui ne visent pas à donner suite à l'avis rendu par cette Autorité lui seront soumises pour avis.

L'auteur de l'avant-projet veillera au correct accomplissement de cette formalité.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. LE DROIT EUROPÉEN, LA LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT, LA LIBRE PRESTATION DE SERVICES ET LES AIDES D'ÉTAT

1. L'avant-projet à l'examen organise de nombreux régimes d'agrément et d'enregistrement, qui concernent divers opérateurs en matière de gestion de déchets, notamment l'agrément des organismes chargés par les producteurs de certains déchets, de l'exécution de leurs obligations en matière de responsabilité élargie des producteurs.

Il confie également certaines missions qu'il qualifie de « mission de service public » à certains organismes ou autorités ⁸, ou érige ou permet au Gouvernement d'ériger certaines activités en « services d'intérêt économique général » ⁹.

Pareille réglementation, qui affecte donc l'accès à une activité de service ou l'exercice d'une telle activité, doit être examinée au regard du droit européen. Des personnes physiques et morales qui, en provenance d'autres États membres de l'Union européenne, useraient du droit qui leur est reconnu par l'article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (en abrégé « TFUE ») de s'établir librement, seraient en effet également soumises à ces conditions.

2. C'est dans ce contexte précis qu'il convient de tenir compte de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur', laquelle a été transposée en droit wallon par le décret du 10 décembre 2009 'visant à transposer la Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur'.

Force est de constater qu'il ne ressort pas du dispositif en projet ni de l'exposé des motifs que les exigences de cette directive ont été prises en compte lors de l'élaboration de l'avant-projet.

⁸ L'article 57, § 1^{er}, de l'avant-projet prévoit que « [l]a collecte des déchets ménagers est une mission de service public » et le paragraphe 2 de la même disposition dispose que « la commune est exclusivement compétente pour la collecte de déchets ménagers ». Selon l'article 62, § 1^{er}, de l'avant-projet, la commune impute la totalité des coûts de gestion aux titulaires du droit visé à l'article 57, § 1^{er}, à savoir les bénéficiaires de ce service public, c'est-à-dire, selon l'article 57, § 2, de l'avant-projet « les personnes domiciliées ou résidant à titre principal ou secondaire sur le territoire de la commune, en ce compris dans un kot d'étudiant chez les particuliers », à l'exclusion de certaines situations.

L'article 80, § 2, de l'avant-projet prévoit que « [l]'implantation et l'exploitation des centres d'enfouissement technique autres que destinés à l'usage exclusif d'un producteur initial de déchets sont une mission de service public ».

L'article 123, § 1^{er}, de l'avant-projet dispose que « [d]ans le cadre des régimes de responsabilité élargie du producteur de produits qui concernent des déchets d'origine domestique, les producteurs de produits concernés et les organismes en matière de responsabilité élargie des producteurs de produits auxquels lesdits producteurs adhèrent, assument une mission de service public ».

⁹ L'article 53 de l'avant-projet prévoit que « [s]ans préjudice du règlement (UE) 36012012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'union européenne aux aides de minimis accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général, le Gouvernement peut reconnaître des services d'intérêt économique général en matière de prévention ou de gestion de déchets et réglementer l'octroi de compensations audits services ».

L'article 105 de l'avant-projet est, pour sa part, rédigé comme suit :

« Le Gouvernement soumet à agrément les activités en tant qu'entreprise d'économie sociale active en matière de déchets.

Si le Gouvernement réglemente l'octroi d'au moins une compensation en vertu de l'article 53 au bénéfice des entreprises d'économie sociale agré[é]es en vertu de l'alinéa 1^{er} du présent article, ledit agrément, s'il règle toutes les mesures arrêtées par le Gouvernement pour ladite compensation, vaut décision de reconnaissance en tant que service d'intérêt économique général visée à l'article 53 ».

Or, les exceptions prévues par l'article 2 de la directive à son champ d'application qui seraient susceptibles, le cas échéant, d'être mise en relation avec le décret en projet, sont limitées et ne couvrent pas toutes les hypothèses d'agrément, d'enregistrement, et autres systèmes similaires envisagés.

Certes, en ce qui concerne la liberté d'établissement, l'article 9, paragraphe 2, de la directive prévoit que la section 1 de son chapitre III ne s'applique pas aux aspects des régimes d'autorisations qui sont réglés directement ou indirectement par d'autres instruments communautaires. À ce propos, et à titre d'exemple, s'agissant de la directive 2008/98/CE, dans la mesure où, d'une part, en son chapitre IV, elle impose aux États membres de mettre en place des systèmes d'autorisation et d'enregistrement et, d'autre part, où ce même chapitre règle certains aspects de ces autorisations et enregistrements, les exigences ainsi énoncées prévalent sur celles de la directive 2006/123/CE. Cette prépondérance ne vaut toutefois que pour les aspects réglés par ce chapitre IV, de sorte que pour le surplus, la section I du chapitre III de la directive 2006/123/CE trouve à s'appliquer aux autorisations et enregistrement concernés. Il en va ainsi, notamment, en principe des articles 10, 11 et 13 de la directive 2006/123/CE, relatifs aux conditions, à la durée et à la procédure des autorisations.

S'agissant de la libre prestation de services, la seule disposition de la directive 2006/123/CE pertinente est son article 17 qui, en son 1), e), et son 10), exclut du champ d'application du seul article 16 de la directive, notamment les services d'intérêt économique général en matière de traitement de déchets, et de transfert de déchets, et ce dans les matières couvertes par le règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil du 1^{er} février 1993 'concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne' [lire : le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 'concernant les transferts de déchets'].

Il en résulte que l'article 14 de la directive 2006/123/CE trouvera à s'appliquer aux systèmes d'agrément et d'enregistrement mis en place par le texte en projet, Or, cet article 14 interdit aux États membres de subordonner l'accès à une activité de service à certaines conditions, y énumérées.

Il appartient dès lors à l'auteur de l'avant-projet de le réexaminer intégralement aux fins de s'assurer que les conditions et procédures d'agrément et d'enregistrement qu'il met en place, ou dont il permet la mise en place, se conforment aux exigences de la directive 2006/123/CE applicables sous réserve, le cas échéant, de certains aspects qui seraient réglés par d'autres dispositions de droit européen.

Il peut toutefois d'ores et déjà être relevé, à titre d'exemple, ce qui suit.

L'article 89 de l'avant-projet dispose comme suit :

« Le Gouvernement peut fixer des conditions auxquelles sont agréées ou enregistrées de plein droit ou selon une procédure simplifiée arrêtée par le Gouvernement, les titulaires d'un agrément, d'un enregistrement ou d'un autre acte administratif à portée individuelle équivalent délivré dans une autre Région ou dans un autre État membre de l'Union européenne pour l'exercice de la même activité en matière

de déchets que celle soumise à agrément ou à enregistrement en Région wallonne et dont l'équivalence a été établie ».

Les articles 107 et 108 de l'avant-projet sont rédigés pour leur part comme suit :

« Art. 107. Tout demandeur d'enregistrement qui est titulaire d'un agrément, d'un enregistrement ou d'un autre acte administratif à portée individuelle équivalent délivré dans une autre Région pour l'exercice de la même activité en matière de déchets que celle soumise à enregistrement en Région wallonne, peut exercer le type d'activités en matière de déchets soumis à enregistrement en Région Wallonne dès réception de l'accusé de réception de sa demande d'enregistrement et pendant toute la durée de son traitement administratif auprès de l'autorité délivrante en Région wallonne.

Au terme du traitement administratif de sa demande d'enregistrement en Région wallonne, si ladite demande est refusée par l'autorité délivrante, le demandeur cesse d'exercer le type d'activités soumis à enregistrement sur le territoire de la Région wallonne dès réception de la décision refusant l'enregistrement par l'autorité délivrante ou, à défaut d'une telle décision, au terme du délai visé à l'article [...] 108, paragraphe 5 [lire : à l'article 109, § 5]

Art. 108. Le Gouvernement peut prévoir l'équivalence, le cas échéant sous conditions, entre d'une part tout agrément, tout enregistrement ou tout autre acte administratif à portée individuelle délivré par ou en vertu de la législation wallonne et d'autre part certains enregistrements qu'il détermine parmi ceux qui sont requis par et en vertu du présent chapitre ».

Ces dispositions qui offrent une simple possibilité au Gouvernement, ne sont pas suffisantes pour satisfaire au prescrit de l'article 10, paragraphe 3, de la directive 2006/123/CE, relatif à la liberté d'établissement, aux termes duquel

« [l]es conditions d'octroi de l'autorisation pour un nouvel établissement ne doivent pas faire double emploi avec les exigences et les contrôles équivalents ou essentiellement comparables en raison de leur finalité, auxquels est déjà soumis le prestataire dans un autre État membre ou dans le même État membre » ¹⁰.

Dans un autre ordre d'idées, il convient d'avoir égard à l'article 11 de la directive 2006/123/CE, dont le paragraphe 1 prévoit que l'autorisation octroyée au prestataire ne doit pas avoir une durée limitée, à l'exception des cas où soit « l'autorisation fait l'objet d'un renouvellement automatique ou est subordonnée seulement à l'accomplissement continu d'exigences », soit « le nombre d'autorisations disponibles est limité par une raison impérieuse d'intérêt général », soit encore « une durée limitée d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ». Au regard de cette exigence, il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'être en mesure de justifier les durées limitées qui sont fixées en particulier pour les agréments et enregistrements visés à l'article 86 de l'avant-projet.

¹⁰ Voir, en ce sens, l'avis n° 55.252/4 donné le 3 mars 2014 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le Code de l'environnement et insérant une partie IX relative aux agréments en matière d'environnement', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/55252.pdf>.

Pour le surplus, le texte en projet est en défaut de définir les éléments essentiels de nombre de régimes d'agrément et d'enregistrement qu'il met en place, ce qui, d'une part, rend délicat, voire impossible, l'examen, à ce stade, de leur compatibilité avec la directive 2006/123/CE, et, d'autre part, méconnaît le principe de légalité consacré notamment par l'article 23 de la Constitution en ce que cette disposition garantit le droit à la protection d'un environnement sain.

Dès lors, la section de législation n'est pas, en l'état du dossier qui lui a été transmis, en mesure de se prononcer de manière circonstanciée sur la question de savoir si tous et chacun des régimes d'agrément ou d'enregistrement instaurés par le texte en projet rencontrent les exigences de la directive 2006/123/CE.

3. Dans son arrêt du 7 novembre 2018 ¹¹, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que l'octroi d'un monopole ou de droits exclusifs à un service d'intérêt économique général, entre dans la notion d'exigences qui réservent l'accès à l'activité dont question, au sens de l'article 15, paragraphe 2, de la directive 2006/123/CE. Ces exigences doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif d'autres mesures moins contraignantes ne permettant pas d'atteindre le même résultat. Elles peuvent aussi être justifiées par application de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, mais seulement si elles sont nécessaires à l'exercice, dans des conditions économiquement viables, de la mission de service d'intérêt économique général qui est en cause.

De même, l'article 56 du TFUE s'oppose une réglementation nationale qui soumet l'exercice d'une activité économique à un régime d'exclusivité en faveur d'un seul opérateur public ou privé, à moins que les conditions évoquées ci-dessus soient remplies.

L'avant-projet sera réexaminé à la lumière de cette observation.

4. L'article 4, alinéa 2, 3°, de l'avant-projet est susceptible de poser des problèmes au regard des articles 107 et 108 du TFUE.

En effet, il ne suffit pas, dans cette disposition, de prévoir que les paramètres de calcul de la compensation doivent assurer que celle-ci n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les couts occasionnés par l'exécution des obligations de service d'intérêt économique général, pour exclure l'existence d'une aide d'État en application de la jurisprudence Altmark ¹². Il faut en effet aussi respecter la quatrième condition énoncée par cet arrêt, à savoir la condition d'une procédure de marché public pour confier la mission de service d'intérêt économique général ou, à son défaut, celle du calcul du niveau de la compensation nécessaire fondé sur la base d'une analyse des couts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée aurait encourus.

¹¹ C.J., arrêt *Commission c. Hongrie*, 7 novembre 2018, C-171/17, ECLI:EU:C:2018/881.

¹² C.J., arrêt *Altmark*, 24 juillet 2003, C-280/00, ECLI:EU:C:2003/415.

Dès lors de deux choses l'une : soit le régime ou les régimes en projet seront notifiés à la Commission européenne, soit l'avant-projet sera complété aux fins de se référer explicitement aux conditions énoncées par la décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 'relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général' ;

II. PRINCIPE DE LÉGALITÉ

1. L'avant-projet de décret à l'examen contribue à assurer le respect du droit à la protection d'un environnement sain garanti par l'article 23 de la Constitution. Conformément au principe de légalité attaché à cette disposition constitutionnelle, il s'impose que le législateur définisse lui-même les éléments essentiels du régime de protection qu'il entend mettre en place, de sorte que les habilitations éventuelles qu'il entend conférer au Gouvernement soient encadrées à suffisance.

Il convient également d'observer que le décret en projet entend ériger en mission de service public diverses activités. Or, comme la section de législation l'a déjà rappelé ¹³, s'agissant de « mission de service public », compte tenu, tout particulièrement, des restrictions qu'emporte une telle règle au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, seul le législateur est compétent pour ériger une activité en service public ¹⁴⁻¹⁵.

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

2. En l'espèce, sur de nombreux aspects, l'avant-projet à l'examen est en défaut de déterminer les éléments essentiels des régimes qu'il entend instaurer au regard du principe de légalité rappelé ci-avant, que ce soit sous l'angle de l'article 23 de la Constitution ou de l'érection de certaines activités en missions de service public.

¹³ Voir, entre autres, l'avis n° 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', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56256.pdf>.

¹⁴ Voir en ce sens l'avis n° 46.577/4 donné le 17 juin 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2010 'instaurant une obligation de reprise de certains déchets', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/46577.pdf>.

¹⁵ Lire, sur ce point, M. PÂQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Bruxelles, Story-Scientia, 1991, n° 142 ; M. HERBIET et A.L. DURVIAUX, *Droit public économique*, Bruxelles, La Charte, 2008, n° 56. Dans la jurisprudence récente, voir C.E. (8^e ch.), 23 septembre 2008, n° 186.443, Buysse.

¹⁶ Voir notamment, en ce sens, l'avis n° 54.553/4 donné le 16 décembre 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 19 avril 2014 'modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques', *Doc. parl.*, Chambre, n° 53-3402/001, p. 20, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54553.pdf>.

En particulier, et sans prétendre à l'exhaustivité, les dispositions suivantes de l'avant-projet peuvent être épinglées :

1° l'article 6, § 4, qui prévoit, que « [l]e Gouvernement peut avoir recours à des instruments économiques et à d'autres mesures pour inciter à l'application de la hiérarchie des déchets, tels que ceux indiqués à l'annexe 4 si ces derniers sont susceptibles d'être adoptés via des dispositions de nature réglementaire, ou à d'autres instruments et mesures appropriés », étant entendu que les instruments économique énumérés à l'annexe 4 n'y figurent qu'à titre exemplatif ;

2° l'article 8, §§ 3 et 4, qui est en défaut de déterminer les modalités essentielles de la procédure selon laquelle une substance ou un objet est reconnu comme un sous-produit et non comme un déchet, ainsi que celles du mécanisme facultatif de certification individuelle permettant à tout exploitant qui génère des substances ou des objets considérés comme sous-produits en Région wallonne d'être explicitement reconnu à titre individuel comme générant un sous-produit admis en Région wallonne ; il en va de même pour l'article 39, §§ 3, 4 et 6 ;

3° l'article 23, § 1^{er}, 10°, qui est en défaut de déterminer les éléments essentiels, en termes de conditions et procédure d'octroi, ainsi que de montants, des « mécanismes de financement », des « subventions », des « autre[s] mesure[s] de soutien », ainsi que des « investissements » visés par cet article ; il en va de même de l'article 30, 13° ;

4° l'article 29, qui détermine, en son paragraphe 2, de manière exemplative uniquement, les mesures que le Gouvernement peut prendre, en vertu de son paragraphe 1^{er}, à savoir « les mesures d'exécution appropriées en vue de limiter la production de déchets de plastique et de papier provenant de publications et de lutter contre les problèmes de propreté publique liés à leur distribution » ; il en va de même pour les mesures visées à l'article 37 de l'avant-projet ;

5° l'article 43, qui habilite purement et simplement le Gouvernement, sans fixer de critères, à déterminer « les critères d'admission des types de déchets admis dans les centres d'enfouissement technique » et à déterminer le cas échéant, « plusieurs catégories ou sous-catégories de centres d'enfouissement technique en fonction du ou des types de déchets admis » ;

6° l'article 44, § 2, qui abandonne au Gouvernement, sans fixer de critères, le pouvoir de « lister d'autres types de déchets que ceux visés au paragraphe 1^{er} dont la mise en centre d'enfouissement technique est interdite » ;

7° l'article 47, qui prévoit, sans définir plus avant les instruments économiques concernés ni leurs conditions et procédure d'octroi ou de mise en œuvre, qu'

« [a]fin de contribuer aux objectifs fixés dans la présente sous-section, le Gouvernement peut avoir recours à des instruments économiques et à d'autres mesures pour inciter à l'application de la hiérarchie des déchets.

Lesdits instruments et mesures peuvent inclure :

1° les instruments et mesures indiqués à l'annexe 4 si ces derniers sont susceptibles d'être adoptés via des dispositions de nature réglementaire ; ou

2° d'autres instruments et mesures appropriés ».

8° l'article 48/2 qui prévoit, sans fixer un quelconque critère, que « [s]ous réserve du Code forestier et du Code rural, il est interdit de brûler à l'air libre des déchets » et que le Gouvernement « peut réglementer les possibilités de dérogations à [cette] interdiction » et en arrêter les « modalités procédurales », si le régime de dérogation qu'il met en œuvre consiste en des décisions « au cas par cas » ;

9° à l'article 53, c'est au législateur qu'il appartient de reconnaître des services d'intérêt économique général en matière de prévention ou de gestion de déchets et réglementer l'octroi de compensations à ces services ; il lui appartient à tout le moins de fixer les critères précis à mettre en œuvre par le Gouvernement pour ce faire, ainsi que les règles procédurales essentielles de reconnaissance, de suspension ou de retrait de cette reconnaissance, et celles relatives au calcul de la compensation et du remboursement éventuel de celle-ci ; c'est également au législateur de fixer les règles essentielles relatives à l'octroi de droits exclusifs ou spéciaux à des entreprises déterminées ;

10° l'article 81, § 1^{er}, qui habilite le Gouvernement à « préciser ou compléter la ou les activités constituant une ou des missions de service public dans le cadre de l'exploitation d'un centre d'enfouissement technique » ;

11° l'article 103, qui, sans fixer un quelconque critère, ni régler les aspects essentiels des conditions et de la procédure d'agrément, habilite le Gouvernement à « soumettre à agrément les activités de regroupement, de prétraitement et de valorisation des types de déchets qu'il détermine, y compris des boues d'épuration, ayant vocation à être valorisées via une ou plusieurs des opérations visées à l'annexe 2, A, R3 ou R10 » ;

12° l'article 104/2 qui, sans fixer un quelconque critère, ni régler les aspects essentiels des conditions et de la procédure d'agrément, habilite le Gouvernement à « soumettre à agrément les activités de gestion des sous-produits animaux relevant de la police administrative des déchets » et lui permet de « réglementer l'agrément ou les types d'agrément portant notamment sur les activités des établissements intermédiaires ou d'entreposage de sous-produits animaux et les activités des usines de transformation, de compostage, de production de biogaz ou d'incinération de sous-produits animaux » ;

13° l'article 104, § 1^{er}, qui, toujours sans fixer un quelconque critère, ni régler les aspects essentiels des conditions et de la procédure d'agrément, prévoit que le Gouvernement « soumet à agrément les activités d'analyses scientifiques pour compte de tiers en matière de déchets à titre professionnel », et qui permet au Gouvernement de « réglementer l'agrément ou les types d'agrément portant sur lesdites activités en fonction de certaines catégories de méthodes d'échantillonnage ou d'analyse qu'il détermine » ;

14° l'article 105, qui se borne à prévoir que le Gouvernement « soumet à agrément les activités en tant qu'entreprise d'économie sociale active en matière de déchets » ;

15° à l'article 228, l'article 39^{quaterbis} en projet est en défaut de déterminer les éléments essentiels, en termes de conditions et procédure d'octroi, ainsi que de montants, des régimes de subventions et d'avances remboursables que la Société publique d'Aide à la Qualité de l'Environnement (ci-après la « SPAQuE ») est habilitée à attribuer et à consentir ;

16° dans de nombreuses dispositions, le législateur est en défaut de désigner lui-même l'autorité compétente pour prendre une décision déterminée et charge le Gouvernement pour ce faire ¹⁷ : or, la détermination, non autrement précisée, de l'autorité compétente pour adopter une décision en matière d'environnement constitue un élément essentiel du régime concerné ; il en va ainsi, à titre d'exemple, de l'article 8, § 3, l'article 39, §§ 4 et 6, l'article 86, § 1^{er}, l'article 93, l'article 95/2, l'article 109, l'article 112, et de l'article 173, § 1^{er}, 2° et § 4.

3. En conclusion l'avant-projet de décret sera fondamentalement revu et complété de sorte que les éléments essentiels des régimes en projet, spécialement les dispositions énumérées ci-avant, y figurent et que les habilitations au Gouvernement qu'il contient, soient encadrées à suffisance.

III. PLANS ET PROGRAMMES

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 »), 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,

¹⁷ Sont ici visées des hypothèses différentes de celles où le législateur habilite le Gouvernement à adopter une telle mesure et désigne donc celui-ci en qualité d'autorité compétente, le Gouvernement pouvant toujours déléguer au ministre la compétence de prendre la décision concernée, conformément à l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980.

prise par une autorité publique au sens de la Convention d'Aarhus ¹⁸, qui détermine une suite ordonnée d'actions ou d'opérations envisagées pour atteindre un but déterminé en rapport avec la qualité de l'environnement ¹⁹.

Tel est incontestablement le cas des décisions qui, d'une manière ou d'une autre, donnent leur accord ou leur approbation à différents types de plans envisagés par le décret en projet ou ont pour objet d'approuver ou d'imposer des modifications à ces mêmes plans.

Il en va en particulier ainsi, dans le titre II de l'avant-projet de décret, du plan stratégique individuel que le producteur de produits est tenu de soumettre à l'administration pour approbation en vue de remplir lui-même ses obligations dans le cadre du régime de responsabilité élargie des producteurs de produits, ainsi que du plan stratégique collectif qui fait partie intégrante de la demande d'agrément de l'organisme en matière de responsabilité élargie de producteurs, qui exécutera collectivement les obligations imposées aux producteurs de produits dans le cadre du même régime de responsabilité élargie.

Or, le décret en projet est en défaut de soumettre ces décisions à une procédure de participation du public conforme aux prévisions de l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

Les dispositions de l'avant-projet de décret relatives aux plans précités, à leur approbation et à leur modification, seront par conséquent fondamentalement revues ²⁰.

IV. DÉFINITION DE CERTAINS TERMES

1. Il serait indiqué, dans un souci de lisibilité et de prévisibilité de la législation en projet, de faire figurer un certain nombre de définitions supplémentaires dans l'avant-projet de décret.

De manière générale, il en va ainsi des termes « acteur public », « éco-modulation », « gestion opérationnelle », « producteur de produits », « détaillant » et « distributeur ».

¹⁸ Sur la notion d'« autorité publique » au sens de la Convention d'Aarhus, voir son article 2, paragraphe 2.

¹⁹ Voir en ce sens divers avis de la section de législation, notamment l'avis n° 37.741/4 donné les 10 et 16 novembre 2004 sur l'avant-projet devenu le décret-programme de la Région wallonne du 3 février 2005 'de relance économique et de simplification administrative', *Doc. parl.*, Parl. w., 2004-2005, n° 74/1, p. 96, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37741.pdf>; l'avis n° 39.997/VR donné le 21 mars 2006 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 7 juillet 2006 'portant approbation de l'accord de coopération du 1^{er} juin 2006 modifiant l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'État fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses', *Doc. parl.*, Parl. w., 2005-2006, n° 388/1, p. 46, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/39997.pdf>.

La Région wallonne a fait sien ce point de vue dans la définition de l'expression « plans et programmes » que donne l'article D.6, 13°, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

²⁰ Voir, en un sens similaire, l'avis n° 46.577/4 donné le 17 juin 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2010 'instaurant une obligation de reprise de certains déchets', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/46577.pdf>.

2. En ce qui concerne plus particulièrement la notion de « producteur de produits », il y a lieu de rappeler que dans l'avis n° 68.823/4²¹, la section de législation a observé :

« 2.2. Il convient également d'avoir égard aux enseignements des arrêts de la Cour constitutionnelle n° 37/2018 du 22 mars 2018 et n° 163/2020 du 17 décembre 2020, en ce qui concerne la définition, par le législateur régional wallon, du 'producteur' au sens de l'article 8*bis* du décret du 27 juin 1996 :

a) Dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 37/2018 du 22 mars 2018, la Cour était saisie d'un recours en annulation de l'article 79 du décret du 23 juin 2016, qui, comme indiqué ci-dessus, comporte d'importantes modifications de l'article 8*bis* du décret du 27 juin 1996.

Les parties requérantes contestaient notamment la disposition, insérée à l'article 8*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 27 juin 1996, habilitant le Gouvernement à 'soumettre au régime de la responsabilité élargie des producteurs les personnes visées à l'article 2, 20° [lire : 20°*bis*], qui mettent sur le marché en Wallonie des biens, produits ou matières premières'.

Elles critiquaient, plus précisément, le fait que, pour délimiter le champ d'application de la responsabilité élargie des producteurs, cette disposition avait retenu la définition suivante du 'producteur au sens de l'article 8*bis*', donnée par l'article 2, 20°*bis*, du décret du 27 juin 1996 :

'20°*bis* producteur au sens de l'article 8*bis* : toute personne physique ou morale qui fabrique ou importe un produit sous sa propre marque ou non et soit l'affecte à son usage propre au sein de ses établissements industriels ou commerciaux, soit le met sur le marché wallon, quelle que soit la technique de vente utilisée, à distance ou non. Est également considérée comme producteur au sens de l'article 8*bis* la personne physique ou morale qui revend des produits fabriqués par d'autres fournisseurs sous sa propre marque. La personne qui assure exclusivement un financement en vue de ou conformément à un contrat de financement n'est pas considérée comme producteur au sens de l'article 8*bis*'.

Le moyen était pris de :

'la violation de l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution, des articles 5, 39 et 134 de la Constitution lus en combinaison avec les articles 2 et 19, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que ces dispositions établissent un principe de répartition exclusive des compétences, et de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lu en combinaison avec les articles 3, 12), de la directive 2006/66/CE du 6 septembre 2006 relative aux piles et accumulateurs, ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et 3, paragraphe 1, f), de la directive 2012/19/UE du 4 juillet 2012 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques en ce qu'ils garantissent le principe de libre circulation des services'.

La Cour a considéré que le moyen était fondé, au terme du raisonnement suivant :

'B.9.1. Il résulte de la combinaison de la disposition attaquée avec l'article 2, 20°*bis*, du décret du 27 juin 1996 que la responsabilité élargie des producteurs instituée par le décret attaqué s'impose à 'toute personne physique ou morale qui fabrique ou importe un produit sous sa propre marque ou non et soit l'affecte à son usage propre au

²¹ Avis n° 68.823/4 donné le 17 mars 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juillet 2021 'instaurant l'obligation de reprise des matelas usagés', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68823.pdf>.

sein de ses établissements industriels ou commerciaux, soit le met sur le marché wallon, quelle que soit la technique de vente utilisée, à distance ou non', et à toute 'personne physique ou morale qui revend des produits fabriqués par d'autres fournisseurs sous sa propre marque', dès le moment où elles mettent sur le marché wallon des biens, produits ou matières premières.

B.9.2. Agissant dans le cadre de la compétence en matière de déchets qui lui est attribuée par l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur décentralisé est compétent pour assurer la transposition des directives européennes précitées relatives à la gestion de certains flux de déchets pour lesquels existe une obligation de reprise devant être mise à charge des producteurs. Il lui revient, dans ce cadre, de déterminer avec précision quelles sont les personnes soumises à la responsabilité élargie des producteurs qui doivent être considérées comme responsables pour la reprise des déchets concernés.

B.10.1. L'article 10 de la directive 2006/66/CE précitée et l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2012/19/UE précitée établissent chacun des objectifs à atteindre annuellement par les États membres en termes de pourcentage de, respectivement, piles et accumulateurs usagés et déchets d'équipements électriques et électroniques qui doivent être collectés par rapport aux produits correspondants mis sur le marché de chaque État membre.

B.10.2. Compte tenu du fait qu'il n'y a pas de sous-marchés régionaux pour les produits visés, que les taux de collecte imposés par les directives européennes doivent être atteints sur l'ensemble du territoire belge et que l'obligation de reprise doit s'imposer à tous les producteurs, il apparaît inévitable que les régions adoptent de manière concertée des définitions de la personne, considérée comme le producteur, responsable de la collecte et du traitement de tout équipement électrique ou électronique et de toute pile ou de tout accumulateur mis sur le marché belge, de sorte que les obligations afférentes à tout déchet soumis à la responsabilité élargie du producteur soient prises en charge par une personne désignée comme en étant le producteur responsable. Il en va d'autant plus ainsi que la responsabilité élargie du producteur peut également comporter une obligation financière, sous la forme de cotisations payées à l'éco-organisme auquel le producteur s'est affilié. Dès lors que, sous réserve de ce qui sera examiné ci-après, les régions sont compétentes pour prendre des dispositions réglant notamment le financement de l'obligation des producteurs et le calcul des cotisations payées aux éco-organismes assurant cette obligation, il s'indique que toute situation relevant de la législation décentralisée relative aux déchets soumis à l'obligation de reprise soit réglée par un seul législateur régional, ce qui implique que les critères permettant de délimiter la compétence territoriale de chacun d'eux soient cohérents entre eux.

B.10.3. L'adoption par le législateur décentralisé de la Région wallonne, sans concertation préalable avec les législateurs des autres régions, d'une définition du producteur soumis à la responsabilité élargie, dans la mesure où elle risque de gêner la réalisation par l'État belge des objectifs qui lui sont imposés par l'Union européenne, viole le principe de loyauté fédérale garanti par l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution, combiné avec les dispositions invoquées au moyen'.

En conséquence, la Cour a annulé l'article 79 du décret du 23 juin 2016, en ce qu'il avait inséré l'article 8bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, dans le décret du 27 juin 1996

b) Ultérieurement, l'article 76, 1^o, du décret-programme du 17 juillet 2018 'portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de

transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme, d'agriculture, de nature, de forêt, des pouvoirs locaux et de logement' a inséré à l'article 8bis, § 1^{er}, du décret du 27 juin 1996, tel que modifié par le décret du 23 juin 2016, un alinéa 1^{er} rédigé en ce sens qu'il habilitait le Gouvernement à 'mettre en place des régimes de responsabilité élargie des producteurs'.

Saisie d'un recours dirigé contre cette disposition, la Cour constitutionnelle a, par l'arrêt n° 163/2020 du 17 décembre 2020, annulé celle-ci.

À cette fin, après un rappel des motifs de l'annulation de l'article 79 du décret du 23 juin 2016 en ce qu'il avait inséré l'article 8bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, dans le décret du 27 juin 1996, la Cour s'est prononcée comme suit :

'B.8. Le Gouvernement wallon fait valoir que la définition de la notion de 'producteur' qui est contenue dans l'article 2, 20°bis, du décret du 27 juin 1996 est applicable en l'absence d'obligations prévues par le droit de l'Union en termes de taux de collecte de déchets. Il en déduit qu'il serait autorisé à mettre en place des régimes de responsabilité élargie des producteurs en ce qui concerne des déchets pour lesquels aucun objectif de gestion n'a été fixé par le législateur européen, sans pour autant violer le principe de la loyauté fédérale.

B.9. La disposition attaquée habilite le Gouvernement wallon à mettre en place des régimes de responsabilité élargie des producteurs en ce qui concerne des déchets qui sont également soumis ou susceptibles d'être soumis à un tel régime de responsabilité élargie du producteur dans les autres régions. Dans ces circonstances, indépendamment de toute norme spécifique du droit de l'Union imposant des objectifs en termes de taux de collecte de déchets par État membre, il s'impose que les régions adoptent de manière concertée des définitions de la notion de 'producteur', de sorte que toute situation relevant de la législation décrétable relative aux déchets soumis à la responsabilité élargie du producteur soit réglée par un seul législateur régional et que toutes les obligations, notamment financières, afférentes à tout déchet soumis à la responsabilité élargie du producteur soient prises en charge par une seule personne désignée comme étant le producteur responsable.

B.10. Pour les motifs précités, ainsi que pour les mêmes motifs que ceux qui sont mentionnés dans l'arrêt de la Cour n° 37/2018 [...], le moyen unique est fondé'.

c) Il résulte des arrêts précités de la Cour constitutionnelle que la définition du 'producteur' soumis aux dispositions du décret de la Région wallonne qui sont relatives à la responsabilité élargie des producteurs – et en particulier, à ce titre, au mécanisme de l'obligation de reprise –, doit être revue en concertation avec les législateurs des autres Régions, y compris dans les hypothèses où le droit de l'Union européenne ne comporte pas de norme spécifique imposant des objectifs en termes de taux de collecte de déchets par État membre.

Or, la définition du 'producteur' au sens de ces dispositions est indispensable pour l'application même du mécanisme de l'obligation de reprise. Le 'producteur' est en effet le premier destinataire des règles que comporte ce mécanisme.

L'obligation qui incombe à la Région wallonne de revoir la définition du 'producteur' en concertation avec les législateurs des autres Régions est donc elle-même tout aussi indispensable, dès à présent, pour l'application du mécanisme de l'obligation de reprise ».

3. Il ressort des informations fournies par le délégué du Ministre qu'un accord de coopération est actuellement en cours de négociation entre les entités fédérées, accord qui doit intégrer outre la notion de « producteur de produits », celles de « détaillant » et de « distributeur ».

À ce stade, la section de législation ne peut que prendre acte de cette information.

V. POUVOIR RÉGLEMENTAIRE ET DÉCISIONS INDIVIDUELLES

1. Plusieurs dispositions de l'avant-projet habilite le Gouvernement à prendre des mesures déterminées soit par arrêté réglementaire, soit par décision à portée individuelle, soit encore, par des actes dont il est difficile de déterminer s'ils ont une portée individuelle ou réglementaire.

Il en va ainsi en particulier des dispositions suivantes :

1° l'article 8, § 3, qui prévoit :

« Le Gouvernement détermine les modalités procédurales selon lesquelles une substance ou un objet est reconnu comme un sous-produit et non comme un déchet. Lesdites modalités procédurales peuvent inclure des décisions administratives unilatérales à portée individuelle adoptées par le Gouvernement ou par l'autorité compétente qu'il désigne à cet effet. En toute hypothèse, lesdites décisions administratives sont publiées au *Moniteur belge* et au moins sur un site Internet de la Région wallonne »²².

2° l'article 9, § 3, qui dispose :

« En l'absence de critères fixés au niveau de l'Union européenne ou arrêtés par le Gouvernement conformément au paragraphe 2, le Gouvernement ou l'autorité compétente qu'il désigne à cet effet peut décider au cas par cas que certains déchets ont cessé d'être des déchets ou prendre des mesures appropriées pour le vérifier, sur la base des conditions énoncées au paragraphe 1^{er}, et, si nécessaire, en reprenant les exigences énoncées au paragraphe 2, 1° à 5°, et en tenant compte des valeurs limites pour les polluants et de tout effet nocif possible sur l'environnement et la santé humaine. Ces décisions adoptées au cas par cas ne doivent pas être notifiées à la Commission européenne conformément à la directive (UE) 2015/1535 ».

3° l'article 9, § 5, qui dispose :

« Le Gouvernement détermine les modalités procédurales selon lesquelles :

1° une substance ou un objet est reconnu comme ayant cessé d'être un déchet en exécution des paragraphes 1^{er} et 2 ; et

2° lui-même ou l'autorité compétente qu'il désigne à cet effet peut reconnaître, une substance ou un objet comme ayant cessé d'être un déchet en exécution du paragraphe 3.

²² Voir également l'article 8, § 6.

Les modalités procédurales visées aux 1° et 2° peuvent inclure des décisions administratives unilatérales à portée individuelle adoptées par le Gouvernement ou par l'autorité compétente qu'il désigne à cet effet. En toute hypothèse, lesdites décisions administratives sont publiées au *Moniteur belge* et au moins sur un site Internet de la Région wallonne »²³.

4° l'article 130, alinéa 1^{er}, qui prévoit :

« Lorsque la gestion opérationnelle des déchets ménagers est prise en charge par une personne morale de droit public territorialement responsable pour ce faire ou lorsque des mesures de prévention et de gestion des déchets sont prises en charge par une entreprise d'économie sociale avec laquelle le producteur de produits a contracté, le Gouvernement peut, par voie réglementaire ou par décision administrative à portée individuelle, le cas échéant par type ou sous-type de déchet visé, fixer des règles contraignantes pour l'imputation des coûts et des recettes visés à l'article [...] 127. Lesdites règles contraignantes incluent au moins un modèle de calcul desdits coûts et une liste des coûts nets à prendre en charge ».

5° L'article 153, alinéa 1^{er}, qui dispose :

« Le Gouvernement peut, par voie réglementaire ou par décision administrative à portée individuelle, le cas échéant par type ou sous-type de déchet visé, fixer des règles contraignantes pour l'imputation des coûts visés à l'article [...] 151. Lesdites règles contraignantes incluent au moins un modèle de calcul desdits coûts et une liste des coûts nets à prendre en charge ».

2. La section de législation n'aperçoit pas précisément dans quelles hypothèses, dans ces dispositions, le Gouvernement pourrait intervenir par voie de décision individuelle, ni ce que signifie exactement l'expression « au cas par cas »²⁴.

S'agissant de la reconnaissance de la qualité ou de la nature d'une substance ou d'un objet, le destinataire de la décision est en effet, en principe, toute personne physique ou morale, existante ou future, susceptible de produire ou de traiter cette substance ou cet objet. L'acte a donc en principe une portée générale et abstraite et revêt dès lors un caractère réglementaire. La circonstance que la « décision » concernée ne porte que sur une substance ou un objet déterminé n'a pas pour effet de lui conférer une portée individuelle.

Quant aux règles d'imputation des coûts, elle doivent également valoir pour toute personne présente ou à venir susceptible de se livrer à l'activité considérée.

Il appartient dès lors à l'auteur de l'avant-projet d'examiner si, à la lumière de ces observations, certaines des décisions envisagées sont réellement et effectivement susceptibles de revêtir, dans certaines hypothèses, un véritable caractère individuel.

²³ Voir également l'article 9, § 6.

²⁴ Employée à l'article 9, § 3.

Si tel est le cas, il revient au législateur de déterminer les hypothèses dans lesquelles le Gouvernement interviendra par l'adoption d'arrêtés réglementaires et les cas dans lesquels il pourra intervenir par le biais de décisions à portée individuelle.

En tout état de cause, il ne peut être au pouvoir du Gouvernement de donner à un arrêté réglementaire la qualification d'acte individuel, et vice versa : ces deux types d'actes sont en effet soumis en effet à des régimes juridiques différents, selon leur nature intrinsèque, qu'il n'appartient pas au Gouvernement de qualifier. À titre d'exemple, les arrêtés réglementaires du Gouvernement ou d'un ministre doivent en principe être soumis à l'avis préalable de la section de législation, tandis que les décisions à portée individuelle sont soumises à la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Enfin, s'agissant de mesures qui revêteraient une portée réglementaire, et dont l'adoption serait confiée à « une autorité désignée par le Gouvernement », il est renvoyé aux observations particulières formulées ci-après sous l'article 177.

3. Les dispositions concernées seront revues à la lumière de ces observations.

VI. ÉTABLISSEMENT D'UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ ÉLARGIE, OBLIGATIONS DES PRODUCTEURS DE PRODUITS ACTIVABLES PAR LE GOUVERNEMENT

1. Selon l'article 116 de l'avant-projet :

« § 1^{er}. Dans le respect de la protection de l'environnement et dans une perspective d'utilisation responsable des ressources, y compris des ressources naturelles, le présent titre établit les exigences minimales applicables aux régimes de responsabilité élargie des producteurs dont l'objectif est de renforcer la prévention, la préparation en vue du réemploi, le réemploi, le recyclage et autre valorisation en matière de déchets.

§ 2. Le régime de responsabilité élargie du producteur de produits instauré par le présent titre et ses mesures d'exécution s'applique à l'égard des déchets suivants :

- 1° les déchets d'équipements électriques et électroniques ;
- 2° les déchets de piles et accumulateurs ;
- 3° les véhicules hors d'usage ;
- 4° les pneus usagés ;
- 5° les huiles usagées ;
- 6° les matelas usagés ;
- 7° les déchets de textiles sanitaires à usage unique, en ce compris les lingettes humides usagées ;
- 8° les ballons de baudruche usagés ;
- 9° les engins de pêche usagés contenant du plastique ;
- 10° les mégots ;

Le Gouvernement peut instaurer un régime de responsabilité élargie du producteur de produits conformément au présent titre à l'égard des déchets suivants :

- 1° le mobilier encombrant usagé ;
- 2° les films agricoles en plastique usagés ;
- 3° les bâches agricoles en plastique usagées ;
- 4° les chewing-gums usagés ;
- 5° les jouets usagés ;
- 6° les vêtements usagés ;
- 7° les chaussures usagées ;
- 8° les épaves de bateaux
- 9° les langes usagés.

§ 3. Chaque régime de responsabilité élargie du producteur de produits instauré par le présent titre et ses mesures d'exécution se traduit, selon le cas, par :

1° l'ensemble des obligations principales suivantes :

- a) une obligation de gestion des déchets ;
- b) une obligation de financement de la gestion des déchets et de certaines mesures de prévention des déchets ;
- c) une obligation d'information et de sensibilisation ;
- d) une obligation de rapportage ;
- e) une obligation de réalisation d'un plan stratégique et de plans annuels d'exécution y relatifs ;

2° sans préjudice du 1°, tout ou partie des obligations activables par le Gouvernement suivantes :

- a) une obligation de reprise des déchets ;
- b) une obligation de prévention en matière de déchets ;
- c) une obligation d'atteindre des objectifs ou de tendre vers des valeurs cibles, en matière de collecte, de réemploi ou de valorisation ;
- d) une obligation de constitution d'une sureté financière ;
- e) une obligation de financement de la propreté publique. »

2. Il ressort du commentaire de l'article que

« [...] le paragraphe 3 de l'article 117²⁵ en projet distingue clairement d'une part, les obligations 'principales', qui déclinent les exigences minimales prévues par la directive 2008/98/CE (telle que modifiée par la directive (UE) 2018/851) applicables à l'ensemble des flux soumis à la responsabilité élargie des producteurs de produits et d'autre part, les obligations 'activables par le Gouvernement' qui sont applicables uniquement à certains flux en fonction de leurs spécificités ou d'autres exigences européennes particulières (notamment l'obligation d'atteindre les taux prévus par les directives 2000/53/CE, 2006/66/CE et 2012/19/UE). En d'autres termes, chaque régime

²⁵ Lire « article 116 ».

de responsabilité élargie des producteurs de produits doit au minimum couvrir les 'obligations principales'. Ces dernières peuvent être complétées par toutes ou certaines des obligations 'activables par le Gouvernement'. Toutes ces obligations ('principales' et 'activables') sont mieux détaillées dans la suite du titre 2 du décret en projet ».

3. Il découle de l'article 116 de l'avant-projet et de son commentaire que le Gouvernement peut décider, outre le fait d'introduire des régimes de responsabilité élargie pour certains types de déchets, d'activer également certaines obligations complémentaires applicables aux producteurs de produit dans le cadre de chaque régime de responsabilité élargie ainsi mis en place.

Le décret en projet énonce ainsi deux types d'obligations en matière de responsabilité élargie à savoir les obligations dites « principales » et les obligations « activables » par le Gouvernement.

Dans sa rédaction actuelle, il se déduit de l'article 116 que les obligations « principales » découlent directement de l'existence d'une responsabilité élargie et que les obligations « activables » doivent être rendues applicables par le Gouvernement.

Concernant les obligations activables, il découle de l'article 116 qu'elles s'imposent par bloc, sans que le Gouvernement qui choisit de les activer (soit toutes ensemble, soit certaines d'entre elles) ne dispose d'un pouvoir de dérogation complémentaire lui permettant de modaliser ces dernières.

4.1. Le chapitre 3 du titre II en projet énumère, section par section, le contenu des obligations « activables » comme suit :

- obligation de reprise des déchets : section 1, articles 139 à 145
- obligation de prévention en matière de déchets : section 2, articles 146 à 148
- obligation d'atteindre des objectifs ou de tendre vers des valeurs cibles, en matière de collecte, de réemploi ou de valorisation : section 3, article 149
- obligation de constitution d'une sureté financière : section 4, article 150
- obligation de financement de la propreté publique : section 5, articles 151 à 153 .

4.2. Il y a lieu d'observer dans un premier temps que dans le cadre de cette énumération d'obligations et de la détermination de leur contenu, la section de législation n'aperçoit pas clairement comment est encadré l'habilitation faite au Gouvernement par l'article 116, § 3, 2°, en matière d'obligations « activables ».

En effet, ni l'article 116 ni le chapitre 3 à l'examen ne prévoient comment le Gouvernement pourra activer les obligations concernées ni selon quels critères, ce qui soulève une difficulté au regard notamment du principe de légalité inscrit à l'article 23 de la Constitution.

4.3.1. Il y a également lieu d'observer que la rédaction du chapitre 3 à l'examen amène un certain degré de confusion.

En effet, telles que les dispositions de ce chapitre sont rédigées, elles suggèrent que les obligations pourtant « activables » au sens de l'article 116 du décret en projet sont applicables d'office, sans qu'aucune intervention du Gouvernement ne soit requise ; ces obligations seraient le cas échéant uniquement « modulables » par ce dernier. Cette rédaction laisse ainsi supposer qu'aucune intervention du Gouvernement n'est nécessaire afin de rendre les obligations applicables aux producteurs de produits faisant l'objet d'un régime de responsabilité élargie, ce qui se place contradiction avec l'article 116, § 3, de l'avant-projet.

4.3.2. Il en va ainsi notamment l'article 139, § 1^{er}, 2°, selon lequel il est possible d'annuler l'existence de l'obligation de reprise, et de l'article 139, § 2, alinéa 2, qui, dans le cadre de l'obligation de reprise, dispose :

« Le Gouvernement peut déroger à l'alinéa 1^{er} du présent paragraphe. Lorsqu'une telle dérogation est prévue par le Gouvernement, le distributeur et le détaillant font traiter lesdits déchets dans des installations autorisées ».

4.3.3. Il y a aussi lieu de relever l'article 149, § 1^{er}, qui, dans la section relative à l'obligation d'atteindre des objectifs ou de tendre vers des valeurs cibles, en matière de collecte, de réemploi ou de valorisation, prévoit entre autres qu'

« [e]n vertu de la présente section, pour chaque régime de responsabilité élargie des producteurs de produits, le Gouvernement peut prévoir, de manière cumulative ou non, deux types d'obligation :

1° une obligation d'atteindre un ou plusieurs objectifs de collecte, de réemploi ou de valorisation, notamment de recyclage ;

2° une obligation de tendre vers une ou plusieurs valeurs cibles de collecte, de réemploi ou de valorisation, notamment de recyclage.

Lorsque le Gouvernement rend obligatoire une ou l'ensemble des obligations visées à l'alinéa 1^{er}, 1° ou 2°, il fixe, le cas échéant de manière chiffrée, les objectifs y relatifs et les valeurs cibles y relatives en vertu de l'article 119, paragraphe 1^{er}, 3°, et paragraphe 2, 5° ».

4.3.4. Il y a également lieu de citer l'article 150, § 5, qui, s'agissant de l'obligation de constituer une sureté financière, dispose :

« Le Gouvernement peut :

1° rendre le présent article applicable à certains régimes de responsabilité élargie des producteurs de produits qu'il détermine et portant sur des déchets assimilés ou d'origine industrielle ;

2° adopter des mesures complémentaires portant sur des formes de garantie prévues par le droit des déchets de l'Union européenne ».

Des explications communiquées par le délégué du Ministre, il ressort que, dans l'intention de l'auteur de l'avant-projet, l'article 150 serait applicable aux déchets ménagers et que son paragraphe 3 aurait pour objet de permettre au Gouvernement d'étendre ce régime à d'autres catégories de déchets.

Tel que cet article est rédigé, il prête néanmoins à confusion quant aux pouvoirs dont dispose le Gouvernement en matière d'activation des obligations dites « activables » ainsi qu'en ce qui concerne la détermination de la portée de ces obligations.

5. En conclusion, de manière générale, la sécurité juridique impose de revoir fondamentalement le chapitre 3 du titre II de façon à pouvoir clairement distinguer :

- quelles sont les obligations applicables sans qu'une intervention du Gouvernement ne soit requise ;

- quelles sont les obligations activables par le Gouvernement, de quelle manière et selon quels critères elles peuvent l'être ;

- et enfin quelles sont les obligations activables et modulables par le Gouvernement ainsi que sa marge de manœuvre lorsqu'il procède à leur activation.

6. Il sera également veillé à ce que l'article 119 de l'avant-projet reflète cette distinction claire dans la mesure où il prévoit que :

- « § 1^{er}. Sans préjudice du droit de l'Union européenne, pour chaque régime de responsabilité élargie du producteur de produits, le Gouvernement :

- [...]

- 2° rend applicable l'ensemble des obligations principales visées à l'article [...] 116, paragraphe 3, 1°, et encadrées dans le chapitre 2 du présent titre ;

- [...]

- § 2. Sans préjudice du droit de l'Union européenne, pour chaque régime de responsabilité élargie du producteur de produits, le Gouvernement peut :

- 2° rendre applicable tout ou partie des obligations activables visées à l'article [...] 116, paragraphe 3, 2°, et encadrées dans le chapitre 3 du présent titre ;

- [...] ».

Par le fait des habilitations qu'elle énonce, la disposition permet de penser que les obligations dites « principales » doivent être activées par le Gouvernement sans pour autant préciser comment est encadrée cette intervention et suppose que le Gouvernement activera tout ou partie des obligations « activables » qui dès lors ne sont pas applicables par « bloc », comme semble pourtant le prévoir l'article 116 de l'avant-projet.

L'auteur de l'avant-projet veillera à traduire clairement son intention et assurera la cohérence du dispositif qu'il prévoira à cet effet.

VII. MODIFICATIONS APPORTÉES AU DÉCRET DU 27 JUIN 1996 RELATIF AUX DÉCHETS

1. En ses articles 211 et suivants, le décret en projet entend modifier de manière fondamentale le décret du 27 juin 1996.

Ce décret, qui a actuellement pour objet de constituer le droit commun et fondamental en matière de déchets en Région wallonne sera, en réalité, dans son essence, remplacé par l'ensemble du dispositif autonome du décret en projet.

2. L'article 211 du décret en projet envisage de modifier l'intitulé du décret du 27 juin 1996, qui aura désormais pour seul objet de régler le régime des plans de réhabilitation des lieux de dépôt sauvage de déchets et de contenir certaines dispositions applicables à la SPAQuE.

Quant aux articles 212 et suivants du décret en projet, ils ont pour objet d'insérer des dispositions nouvelles dans le décret du 27 juin 1996 et, pour le surplus, d'abroger la plupart de ses dispositions en vigueur, spécialement les articles 1^{er}, 2 à 32, 40 et 41, 44 à 61^{ter} et les annexes II, III, IV, V.

Il s'ensuit que, d'une part, à quelques dispositions près, aucune des dispositions en vigueur du décret du 27 juin 1996 ne subsistera une fois le décret en projet entré en vigueur, et que, d'autre part, son intitulé et son objet différeront fondamentalement de son intitulé et de son objet actuels.

Une telle façon de procéder ne répond pas aux exigences de bonne législation et s'avère nuisible à la sécurité juridique à la lisibilité et la prévisibilité du droit wallon en matière de déchets.

Il serait préférable d'abroger purement et simplement le décret du 27 juin 1996 dans sa totalité et de faire figurer les dispositions nouvelles que l'auteur de l'avant-projet entend y insérer, ainsi que les quelques dispositions qu'il entend modifier ou maintenir, dans un chapitre spécifique de l'avant-projet à l'examen.

L'avant-projet à l'examen sera revu en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 3

1. L'article 3 de l'avant-projet définit le champ d'application du décret en projet.

Il se calque, pour ce faire, sur le champ d'application de la directive 2008/98/CE, tel que défini en son article 2, qui dispose comme suit :

« 1. Sont exclus du champ d'application de la présente directive :

- a) les effluents gazeux émis dans l'atmosphère ;
- b) les sols (*in situ*), y compris les sols pollués non excavés et les bâtiments reliés au sol de manière permanente ;
- c) les sols non pollués et autres matériaux géologiques naturels excavés au cours d'activités de construction lorsqu'il est certain que les matériaux seront utilisés aux fins de construction dans leur état naturel sur le site même de leur excavation ;
- d) les déchets radioactifs ;
- e) les explosifs déclassés ;
- f) les matières fécales, à condition qu'elles ne relèvent pas du paragraphe 2, point b), la paille et autres matières naturelles non dangereuses issues de l'agriculture ou de la sylviculture et qui sont utilisées dans le cadre de l'exploitation agricole ou sylvicole ou pour la production d'énergie à partir d'une telle biomasse au moyen de procédés ou de méthodes qui ne nuisent pas à l'environnement et ne mettent pas en danger la santé humaine.

2. Sont exclus du champ d'application de la présente directive, dans la mesure où ils sont déjà couverts par d'autres dispositions communautaires :

- a) les eaux usées ;
- b) les sous-produits animaux, y compris les produits transformés couverts par le règlement (CE) n° 1774/2002, à l'exception de ceux qui sont destinés à l'incinération, la mise en décharge ou l'utilisation dans une usine de biogaz ou de compostage ;
- c) les carcasses d'animaux morts autrement que par abattage, y compris les animaux mis à mort pour l'éradication d'une épizootie, et qui ont été éliminées conformément au règlement (CE) n° 1774/2002 ;
- d) les déchets résultant de la prospection, de l'extraction, du traitement et du stockage de ressources minérales, ainsi que de l'exploitation des carrières, couverts par la directive 2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive ;
- e) les substances qui sont destinées à être utilisées comme matières premières pour aliments des animaux au sens de l'article 3, paragraphe 2, point g), du règlement (CE) n° 767/2009 du Parlement européen et du Conseil et qui ne sont pas constituées de sous-produits animaux ou ne contiennent pas de sous-produits animaux.

3. Sans préjudice des obligations prévues par d'autres dispositions communautaires pertinentes, les sédiments déplacés au sein des eaux de surface aux fins de gestion des eaux et des voies d'eau, de prévention des inondations, d'atténuation de leurs effets ou de ceux des sécheresses ou de mise en valeur des terres sont exclus du champ d'application de la présente directive, s'il est prouvé que ces sédiments ne sont pas dangereux ».

2. L'article 3, 2°, de l'avant-projet exclut de son champ d'application « le dioxyde de carbone capté et transporté en vue de son stockage géologique et effectivement stocké dans des formations géologiques conformément au décret du 10 juillet 2013 relatif au stockage géologique du dioxyde de carbone ou exclu du champ d'application dudit décret par son article 2, alinéa 2 ».

Celui-ci n'est pourtant pas exclu du champ de la directive 2008/98/CE, et le commentaire de l'article ne donne aucune explication à ce propos.

À cet égard, il y a lieu d'observer que la directive 2008/98/CE a abrogé avec effet au 12 décembre 2010, la directive 2006/12/CE du Parlement et du Conseil du 5 avril 2006 'relative aux déchets'. Entre la date d'entrée en vigueur de la directive 2008/98/CE, le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne ²⁶, à savoir le 12 décembre 2008, d'une part, et le 12 décembre 2010, d'autre part, la directive 2006/12/CE est demeurée en vigueur.

Pendant cet intervalle de temps, la directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 'relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil', a été adoptée. Elle est entrée en vigueur, conformément à son article 40, le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne, à savoir le 25 juin 2009. Elle a été transposée en droit wallon par le décret du 10 juillet 2013 'relatif au stockage géologique du dioxyde de carbone'.

L'article 35 de cette directive a modifié l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2006/12/CE, pour en remplacer le point a) et exclure du champ d'application de celle-ci « les effluents gazeux émis dans l'atmosphère et le dioxyde de carbone capté et transporté en vue de son stockage géologique et effectivement stocké dans des formations géologiques conformément à la directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone ou exclu du champ d'application de ladite directive en vertu de son article 2, paragraphe 2 ».

Si la directive 2009/31/CE a ainsi modifié le champ d'application de la directive 2006/12/CE, alors encore en vigueur, le législateur européen a vraisemblablement perdu de vue que cette directive ne demeurerait en vigueur que jusqu'au 12 décembre 2010, date à laquelle le corpus législatif contenu dans la directive 2008/98/CE s'y substituerait, et il n'a pas procédé à la modification de la directive 2008/98/CE pour en exclure de son champ d'application « le dioxyde de carbone capté et transporté en vue de son stockage géologique et effectivement stocké dans des formations géologiques conformément à la directive 2009/31/CE [...] ».

²⁶ Article 42 de la directive 2008/98/CE.

Si les circonstances décrites ci-avant peuvent amener à se poser des questions sur les raisons pour lesquelles le dioxyde de carbone capté et transporté en vue de son stockage géologique et effectivement stocké dans des formations géologiques conformément à la directive 2009/31/CE, n'est pas exclu du champ d'application de la directive 2008/98/CE, force est de constater qu'en l'état du droit européen en vigueur, le dioxyde de carbone décrit ci-avant n'est toutefois pas exclu du champ d'application de la directive.

En tout état de cause, seule une intervention du législateur européen permettrait de lever cette difficulté.

3. En sens inverse, le décret en projet n'exclut pas de son champ d'application certains éléments exclus par la directive 2008/98/CE de son propre champ d'application.

Il s'agit :

- des sols non pollués et autres matériaux géologiques naturels excavés au cours d'activités de construction lorsqu'il est certain que les matériaux seront utilisés aux fins de construction dans leur état naturel sur le site même de leur excavation ;

- des explosifs déclassés ;

- des matières fécales, à condition qu'elles ne relèvent pas du paragraphe 2, point b), la paille et autres matières naturelles non dangereuses issues de l'agriculture ou de la sylviculture et qui sont utilisées dans le cadre de l'exploitation agricole ou sylvicole ou pour la production d'énergie à partir d'une telle biomasse au moyen de procédés ou de méthodes qui ne nuisent pas à l'environnement et ne mettent pas en danger la santé humaine.

- dans la mesure où ils sont déjà couverts par des dispositions de droit communautaire autre que la directive 2008/98/CE :

- les sous-produits animaux, y compris les produits transformés couverts par le règlement (CE) n° 1774/2002, à l'exception de ceux qui sont destinés à l'incinération, la mise en décharge ou l'utilisation dans une usine de biogaz ou de compostage ;

- les carcasses d'animaux morts autrement que par abattage, y compris les animaux mis à mort pour l'éradication d'une épizootie, et qui ont été éliminées conformément au règlement (CE) n° 1774/2002 ;

- les déchets résultant de la prospection, de l'extraction, du traitement et du stockage de ressources minérales, ainsi que de l'exploitation des carrières, couverts par la directive 2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive ;

– les substances qui sont destinées à être utilisées comme matières premières pour aliments des animaux au sens de l'article 3, paragraphe 2, point g), du règlement (CE) n° 767/2009 du Parlement européen et du Conseil et qui ne sont pas constituées de sous-produits animaux ou ne contiennent pas de sous-produits animaux ²⁷.

– s'il est prouvé qu'ils ne sont pas dangereux, les sédiments déplacés au sein des eaux de surface aux fins de gestion des eaux et des voies d'eau, de prévention des inondations, d'atténuation de leurs effets ou de ceux des sécheresses ou de mise en valeur des terres.

Si, conformément aux articles 192 et 193 du TFUE, le législateur wallon peut prendre des mesures qui vont au-delà de ce que prévoit la directive, de sorte qu'il peut inclure dans le champ d'application du décret en projet des éléments ou matières qui sont exclus du champ d'application de la directive. Il y a cependant lieu de relever que, concernant en particulier les sols non pollués et autres matériaux géologiques naturels excavés, les matières fécales et autres, les sous-produits animaux, les carcasses d'animaux morts, et les sédiments, la justification avancée dans le commentaire de l'article pour ne pas les exclure du champ d'application du décret en projet repose, en substance, sur l'idée que ceux-ci sont exclus du champ d'application de la directive uniquement s'ils répondent à certaines caractéristiques ou dans certaines circonstances.

L'auteur de l'avant-projet préfère dès lors les inclure dans le champ d'application du décret en projet et procéder ensuite à une appréciation au cas par cas, en tenant compte des circonstances précises qui, le cas échéant, amèneraient à constater que les éléments et matières considérés, vu ces circonstances, ne peuvent être qualifiés de « déchets » ou de « déchets dangereux » au sens du décret en projet.

La question se pose de savoir si un tel système n'est pas de nature à générer une insécurité juridique plus grande que celui mis en place par la directive 2008/98/CE.

4. La disposition à l'examen sera réexaminée à la lumière de ces observations.

Article 5

1. Au 15°, le point c) ne peut s'entendre qu'en ce qu'il porte sur des mesures qui ne méconnaissent pas la compétence fédérale en matière de normes de produits ²⁸.

2. Il est contraire à l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' que le législateur s'immisce dans l'organisation des services de l'administration.

²⁷ Selon le commentaire des articles, cette exception relève de la compétence fédérale en matière de normes de produits. Ce raisonnement n'apparaît pas, à priori, être sujet à critique.

²⁸ Sur cette notion, voir l'observation formulée sous l'article 23.

Il n'appartient pas au législateur décrétal de déterminer, au sein de l'administration, quel service ou subdivision de celle-ci sera chargé de telle ou telle autre mission.

Par conséquent, au 60°, les mots « ou, à défaut, le directeur général du Service Public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement, ou son délégué » seront omis.

La même observation vaut pour l'article 1^{er}/1 en projet du décret du 27 juin 1996 (article 213 de l'avant-projet).

Article 14

À l'instar d'autres dispositions de l'avant-projet, il y a lieu de préciser si la présomption mentionnée au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, est réfragable ou irréfragable.

La disposition à l'examen sera complétée en conséquence.

Articles 16, 104 et 115

Il résulte des termes de l'article 104, § 2, 2°, et de l'article 115, § 2, 2°, que les dispositions techniques approuvées en vertu de l'article 16, 2°, seront, en réalité, revêtues d'un caractère contraignant, le titulaire de l'agrément étant tenu de s'y conformer, sauf à « démontrer l'équivalence de qualité de son expertise ».

Les mots « à valeur indicative » sont dès lors inadéquats. Ils seront omis.

Les articles 16, 104 et 115 seront revus en conséquence.

Article 21

Il convient de préciser à quelles dispositions du livre I^{er} du Code de l'environnement en matière de procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement et de participation du public, l'adoption et les révisions du plan wallon des déchets-ressources sont soumises.

L'article 21 sera complété en conséquence.

Article 22

La règle prévue à l'article 22 va de soi. Cette disposition est inutile et sera omise.

La précision qu'elle apporte peut être utilement mentionnée dans l'exposé des motifs.

Article 23

L'article 23 comporte de très nombreuses habilitations au Gouvernement, dont l'objet est, en règle, défini avec une certaine précision.

L'attention est attirée sur ce que lors de la mise en œuvre de ces habilitations, le Gouvernement devra se limiter à des dispositions qui ne portent pas atteinte, en particulier, à la compétence fédérale en matière de normes de produits telle que visée à l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il y a lieu d'avoir égard, à ce propos, à la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle.

Pour ne prendre qu'un exemple d'arrêt récent en la matière, dans son arrêt n° 38/2019 du 28 février 2019, la Cour a dit pour droit :

« B.13.2. La loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure de l'État fédéral a donné à l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' sa rédaction actuelle, à partir du 30 juillet 1993. La compétence du législateur fédéral pour encore fixer des normes visant à protéger l'environnement a de ce fait disparu. Cette compétence revient désormais aux régions.

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'autorité fédérale demeure toutefois compétente pour fixer à cet égard des normes de produits, à condition d'y associer les gouvernements régionaux (article 6, § 4, 1^o, de cette même loi spéciale).

Les normes de produits sont des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, en vue, entre autres, de la protection de l'environnement. Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluants ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits.

B.13.3. Les travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/1, p. 20 ; *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1063/7, pp. 37, 38, 39, 42, 43 et 44) ont souligné qu'il faut uniquement regarder comme 'normes de produits' dont l'établissement est réservé à l'autorité fédérale les prescriptions auxquelles les produits doivent répondre, d'un point de vue écologique, 'au moment de leur [mise] sur le marché'. En effet, c'est précisément la nécessité de préserver l'union économique et monétaire belge (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/1, p. 20 ; *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1063/7, p. 37) et d'éliminer les obstacles à la libre circulation des biens entre les régions (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/5, p. 67) qui justifie que la compétence relative aux normes de produits soit réservée à l'autorité fédérale.

B.14. Les dispositions attaquées ne déterminent pas les prescriptions auxquelles les pesticides désignés par le Gouvernement flamand doivent répondre pour être mis sur le marché. Elles visent seulement à réglementer l'usage de pesticides. Ainsi, les dispositions attaquées n'établissent aucune norme de produit et relèvent de la compétence du législateur décentral en matière de protection de l'environnement.

B.15.1. Dans l'exercice de ses compétences, le législateur décentral doit néanmoins respecter la loyauté fédérale.

B.15.2. L'article 143, § 1^{er}, de la Constitution dispose :

‘Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter des conflits d'intérêts.

Le respect de la loyauté fédérale suppose que, lorsqu'elles exercent leurs compétences, l'autorité fédérale et les entités fédérées ne perturbent pas l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble. La loyauté fédérale concerne plus que le simple exercice des compétences : elle indique dans quel esprit il doit avoir lieu.

Le principe de la loyauté fédérale oblige chaque législateur à veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs’.

B.16.1. En soi, les dispositions attaquées n'impliquent aucune interdiction générale de l'utilisation de pesticides. L'article 96 du décret du 30 juin 2017 étend le champ d'application du décret du 8 février 2013 aux zones utilisées par des particuliers. L'article 97 du même décret étend l'habilitation dont dispose le Gouvernement flamand pour réglementer l'utilisation de pesticides en lui permettant d'établir une distinction selon le type de substance active.

B.16.2. Une interdiction générale d'utilisation de certains pesticides sur l'ensemble du territoire de la Région flamande pourrait avoir pour effet d'exclure du marché les pesticides concernés, ce qui empêcherait le législateur fédéral d'exercer, en pratique, sa compétence en matière de normes de produits.

Les dispositions attaquées n'autorisent cependant pas le Gouvernement flamand à édicter une telle interdiction générale d'utilisation. L'autorisation visée à l'article 6 du décret du 8 février 2013 se limite en effet au champ d'application territorial de ce décret qui, en vertu de son article 4, alinéa 1^{er}, englobe uniquement les ‘zones utilisées par le grand public, par des groupes vulnérables ou par des particuliers’, les ‘zones protégées telles qu'elles sont définies à l'article 71 du décret du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau ou les autres zones recensées aux fins de la mise en place des mesures de conservation nécessaires conformément aux dispositions de l'article 36*bis* du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel’ et les ‘zones nécessaires à la protection du milieu aquatique et de l'eau potable’.

B.16.3. À cet égard, il y a lieu de relever que lorsqu'un législateur décrétal délègue, il faut supposer, sauf indications contraires, qu'il entend exclusivement habilitier le délégué à faire de son pouvoir un usage conforme à la Constitution. C'est au juge administratif et au juge judiciaire qu'il appartient de contrôler dans quelle mesure le délégué aurait excédé les termes de l'habilitation qui lui a été conférée.

La violation alléguée des règles répartitrices de compétences ne réside donc pas dans les dispositions attaquées, mais pourrait uniquement résulter de la manière dont le Gouvernement flamand ferait usage de l'habilitation qui lui est conférée ».

De cet arrêt de la Cour, il résulte que les régions :

1° ne peuvent adopter des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, en vue, entre autres, de la protection de l'environnement ; à ce titre, elles ne peuvent fixer notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluants ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit, ni contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits.

2° peuvent réglementer l'usage de produits déterminés, sans toutefois porter atteinte à la loyauté fédérale, ou en d'autres termes, sans rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice, par l'autorité fédérale, de sa compétence en matière de normes de produits mais ne peuvent, à ce titre, imposer une interdiction générale d'utilisation de certains produits sur l'ensemble de leur territoire dès lors que cela pourrait avoir pour effet d'exclure du marché les produits concernés, ce qui empêcherait le législateur fédéral d'exercer, en pratique, sa compétence en matière de normes de produits.

Au regard de ces principes, l'article 23 de l'avant-projet, pose en particulier questions quant aux habilitations conférées au Gouvernement par le paragraphe 1^{er}, 3°, a), b) et c), e), 4°, a), ii) et 6°, b).

Ces habilitations ne seront mises en œuvre que dans les limites rappelées par la Cour constitutionnelle.

Sur ce point, il conviendra d'être attentif, tout spécialement, aux hypothèses dans lesquelles la disposition à l'examen habilite le Gouvernement non pas simplement à « promouvoir », « favoriser », « soutenir », ou « réduire », mais également à « réglementer ».

Article 27

Cette disposition ne comportant qu'un alinéa, les termes « § 1^{er} » seront omis.

Article 28

1. L'article 28 tend à transposer l'article 4, paragraphe 1*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', inséré par la directive (UE) 2015/720 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015.

2.1. Il appelle les observations suivantes ²⁹.

2.2. 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 sera veillé à l'accomplissement de cette formalité.

²⁹ Pour des observations similaires, voir l'avis n° 58.719/4 donné le 17 février 2016 sur un 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', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58719.pdf>.

2.3. L'article 4, paragraphe 1*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 ».

2.4. Si rien ne s'oppose à ce que le Gouvernement soit habilité à prévoir, en vertu de l'article 26 de l'avant-projet, des exceptions au paragraphe 1^{er} de l'article 28, en particulier « en visant à tenir compte des exigences d'hygiène, de manutention ou de sécurité spécifiques », il conviendra toutefois que le Gouvernement veille, dans la mise en œuvre de ces pouvoirs, à ce que soit respectées strictement les obligations de résultat qu'impose aux États membres l'article 4, paragraphe 1*bis*, alinéa 4, de la directive 94/62/CE.

Article 29

Le mécanisme mis en place par l'article 29, en ce qu'il permet au Gouvernement d'imposer des mesures en ciblant des types d'éditeurs déterminés, n'apparaît pas pouvoir se justifier au regard de la liberté d'expression et de la liberté de la presse consacrées par les articles 19 et 25 de la Constitution et l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde de droits de l'Homme et des libertés fondamentales. La section de législation n'aperçoit pas, au demeurant, ce qui pourrait justifier une telle mesure au regard de l'objectif poursuivi par la disposition à l'examen.

De même, il résulte du dispositif en projet et du commentaire de l'article que le Gouvernement pourrait, sur la base de la disposition à l'examen, prendre certaines mesures à l'égard de publications payantes. Il va de soi que de telles mesures ne pourraient consister en l'interdiction de la distribution de telles publications, dès lors qu'il y a nécessairement lieu de supposer que leur destinataire a marqué son accord sur leur distribution. Il conviendrait à tout le moins de le préciser dans le commentaire de l'article.

La disposition à l'examen et le commentaire des articles seront revus à la lumière de ces observations.

Article 37

Compte tenu de la date à laquelle l'avant-projet sera adopté et entrera en vigueur, à l'article 37, § 4, 1^o et 2^o, les mots « dès 2020 » sont dépourvus de sens.

La disposition sera revue.

Article 38

Cette disposition n'a d'autre objet que celui de rappeler le principe de cumul des polices, qui, à défaut de disposition en sens contraire, va de soi.

Étant purement « didactique », comme le mentionne le commentaire de l'article, il est dépourvu de valeur normative et sera omis.

Articles 39 à 42

1. L'article 23 de la directive 2008/98/CE dispose comme suit :

« 1. Les États membres imposent à tout établissement ou toute entreprise comptant procéder au traitement de déchets l'obligation d'obtenir une autorisation des autorités compétentes.

Ces autorisations déterminent au moins :

- a) les types et quantités de déchets pouvant être traités ;
- b) pour chaque type d'opération faisant l'objet d'une autorisation, les prescriptions techniques et toutes autres prescriptions applicables au site concerné ;
- c) les mesures de sécurité et de précaution à prendre ;
- d) la méthode à utiliser pour chaque type d'opération ;
- e) les opérations de suivi et de contrôle, selon les besoins ;
- f) les dispositions relatives à la fermeture et à la surveillance après fermeture qui s'avèrent nécessaires.

2. Les autorisations peuvent être accordées pour une durée déterminée et être renouvelables ».

Il en résulte que, s'agissant en tout cas des installations qui procèdent à des opérations de traitement de déchets, à savoir, selon l'article 3, 14), de la même directive « toute opération de valorisation ou d'élimination, y compris la préparation qui précède la valorisation ou l'élimination », son article 23 requiert une autorisation préalable.

2. Il est douteux que le système d'enregistrement mis en place par le texte en projet puisse être considéré comme pouvant constituer l'autorisation préalable requise par l'article 23 de la directive 2008/98/CE. Il en va d'autant plus ainsi dans les cas où l'enregistrement ne sera pas accompagné d'un certificat d'utilisation.

Par conséquent, l'article 42, § 2, sera omis.

Article 57

Le paragraphe 5, 10°, impose aux communes d'adopter les « dispositions visant à prévenir et à réprimer les infractions aux législations et aux réglementations en matière de déchets ».

La section de législation n'aperçoit pas la portée exacte de cette disposition, notamment au regard de la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'environnement qui organise le régime de recherche, de constat et de répression des infractions en matière environnementale, ni au regard du principe *non bis in idem*.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de préciser la disposition à l'examen afin qu'elle mentionne clairement les éléments essentiels de la mission confiée à la commune, et assure la cohérence du dispositif en projet avec les autres dispositions législatives qui, en droit wallon, organisent la répression des infractions en matière d'environnement, spécialement les déchets.

Article 62

La notion d'« avertissement-extrait de rôle » employée dans la disposition à l'examen laisse entendre que la récupération des coûts de gestion par la commune auprès du titulaire de droit, visé à l'article 57 de l'avant-projet, interviendra nécessairement par le biais d'une taxe communale, c'est-à-dire un impôt.

Or, selon l'article 170, § 4, de la Constitution,

« [a]ucune charge, aucune imposition ne peut être établie par l'agglomération, par la fédération de communes et par la commune que par une décision de leur conseil.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1^{er}, les exceptions dont la nécessité est démontrée ».

C'est ainsi à la commune qu'il revient de déterminer selon quelle forme elle mettra en œuvre le principe du « pollueur-payeur » dans le cadre du système en projet et si elle entend le faire via l'imposition d'une taxe ou le paiement d'une redevance.

Il convient donc d'utiliser le mot « document » en lieu et place des mots « avertissement-extrait de rôle ».

Articles 70 et 71

L'article 5, 44°, de l'avant-projet, définit les « cadavres d'animaux » comme étant « les carcasses ou parties de carcasse d'animaux morts autrement que par abattage en vue d'une consommation humaine, y compris les animaux mis à mort pour l'éradication d'une épizootie, et qui doivent être éliminés conformément au règlement (CE) n° 1069/2009 ».

Pour leur part, les articles 70 et 71 de l'avant-projet sont rédigés comme suit :

« Art. 70. Le Gouvernement prend les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions du règlement (CE) n° 1069/2009 ainsi que les actes de l'Union européenne adoptés sur la base de ce règlement relevant de la police administrative des déchets.

Art. 71. Le Gouvernement peut déterminer les activités pour lesquelles il prend en charge intégralement ou partiellement les coûts résultant de la collecte, du transport, de la transformation et de l'élimination des cadavres d'animaux ».

Compte tenu de la définition que donne l'avant-projet de décret des « cadavres d'animaux », ceux-ci ne sont pas soumis à la directive 2008/98/CE, dont l'article 2, paragraphe 2, c), exclut de son champ d'application « dans la mesure où [elles] sont déjà [couvertes] par d'autres dispositions communautaires », « les carcasses d'animaux morts autrement que par abattage, y compris les animaux mis à mort pour l'éradication d'une épizootie, et qui ont été éliminées conformément au règlement [(CE) n° 1069/2009] ». Ils ne sont donc pas soumis à ce titre, à la disposition, énoncée à l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2008/98/CE, selon laquelle, « conformément au principe du pollueur-payeur, les coûts de la gestion des déchets sont supportés par le producteur de déchets initial ou par le détenteur actuel ou antérieur des déchets ».

Par conséquent, au regard de cette directive, rien ne s'oppose à ce que la Région wallonne prenne en charge intégralement ou partiellement les coûts résultant de la collecte, de la transformation, et de l'élimination des cadavres d'animaux morts³⁰.

Il reste que ces aides doivent se conformer aux dispositions de droit européen en matière d'aides d'État, spécialement celles fixées dans le règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 'déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne', et en particulier au principe suivant lequel les aides concernées peuvent atteindre 100 % des coûts liés à l'élimination des animaux trouvés morts et 75 % des coûts liés à la destruction des animaux trouvés morts.

³⁰ Comparer avec l'avis n° 50.982/4 donné le 19 mars 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 8 novembre 2012 'modifiant le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/50982.pdf>.

Le texte en projet sera complété en vue de s'assurer que les aides octroyées en vertu de l'article 71 en projet s'inscrivent dans les limites imposées par le droit européen en matière d'aides d'État, spécialement celles contenues dans le règlement précité.

Article 72

1. Il convient de définir la notion de « transfert de déchets », le cas échéant en renvoyant au règlement (CE) n°1013/2006.

2. L'ensemble du système mis en place par le règlement (CE) n°1013/2006 repose sur un mécanisme de notification préalable, au cas par cas, du transfert de déchets envisagé, notification adressée à l'autorité compétente de l'État membre, laquelle apprécie ensuite si elle autorise ou non le transfert, conformément aux hypothèses envisagées par le règlement.

Au regard du mécanisme ainsi organisé, il n'est pas évident, sauf dans l'hypothèse envisagée en son alinéa 2³¹, que l'article 72 puisse valablement mettre en place un régime dans lequel le Gouvernement est habilité à interdire totalement, partiellement ou temporairement certains transferts de déchets, non par l'adoption de décisions à portée individuelle, mais par la voie d'arrêtés réglementaires.

Par ailleurs, la possibilité conférée au Gouvernement d'interdire par voie générale et abstraite, et non par décision individuelle, certains transferts de déchets, dans la mesure où cette possibilité dépasse les prévisions de l'article 16, paragraphe 1, alinéa 2, de la directive 2008/98/CE, est susceptible de mettre à mal les principes de proximité et d'autosuffisance consacrés par l'article 16 de la même directive, dont les paragraphes 2, 3 et 4, disposent comme suit :

« 2. Le réseau est conçu de manière à permettre à la Communauté dans son ensemble d'assurer elle-même l'élimination de ses déchets, ainsi que la valorisation des déchets visés au paragraphe 1, et à permettre aux États membres de tendre

³¹ En effet, cet alinéa 2, a pour objet de transposer l'article 16, paragraphe 1 de la directive 2008/98/CE qui déroge expressément au règlement (CE) n°1013/2006 et dispose comme suit :

« Les États membres prennent les mesures appropriées, en coopération avec d'autres États membres lorsque cela s'avère nécessaire ou opportun, en vue de l'établissement d'un réseau intégré et adéquat d'installations d'élimination des déchets et d'installations de valorisation des déchets municipaux en mélange collectés auprès des ménages privés, y compris lorsque cette collecte concerne également de tels déchets provenant d'autres producteurs, en tenant compte des meilleures techniques disponibles.

Par dérogation au règlement (CE) n° 1013/2006, les États membres peuvent, en vue de protéger leur réseau, limiter les importations de déchets destinés aux incinérateurs et relevant de la valorisation, lorsqu'il a été établi que de telles importations auraient pour conséquence de devoir éliminer des déchets nationaux ou que ces déchets devraient être traités d'une manière qui n'est pas conforme à leurs plans nationaux de gestion des déchets. Les États membres notifient toute décision de ce type à la Commission. Les États membres peuvent également limiter les exportations de déchets pour des motifs environnementaux énoncés dans le règlement (CE) n° 1013/2006 ».

Il convient également d'avoir égard à l'article 21, paragraphe 3, de la même directive, qui dispose comme suit :

« Si, conformément au droit national, les huiles usagées sont soumises à des exigences en matière de régénération, les États membres peuvent prescrire que de telles huiles usagées sont régénérées si cela est techniquement faisable et, si les articles 11 et 12 du règlement (CE) n°1013/2006 s'appliquent, limiter les transferts transfrontaliers d'huiles usagées depuis leur territoire vers des installations d'incinération ou de co-incinération, afin de donner la priorité à la régénération des huiles usagées ».

individuellement vers ce but, en tenant compte des conditions géographiques ou du besoin d'installations spécialisées pour certains types de déchets.

3. Le réseau permet l'élimination des déchets ou la valorisation des déchets visés au paragraphe 1 dans l'une des installations appropriées les plus proches, grâce à l'utilisation des méthodes et technologies les plus appropriées, pour garantir un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé publique.

4. Les principes de proximité et d'autosuffisance ne signifient pas que chaque État membre doit posséder la panoplie complète d'installations de valorisation finale sur son territoire ».

Enfin, les arguments que le commentaire de l'article entend tirer de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, spécialement de l'arrêt C-209/98 du 23 mai 2000, ne sont pas pertinents. En effet, cette décision repose notamment sur l'article 7, paragraphe 3, de la directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 'relative aux déchets', au sujet duquel la Cour a relevé :

« l'article 7, paragraphe 3, de la directive 75/442 autorise expressément les États membres à prendre les mesures nécessaires pour empêcher des mouvements de déchets qui ne seraient pas conformes à leurs plans de gestion tels que définis à l'article 7, paragraphes 1 et 2. Ce faisant, cette disposition prévoit que les États membres peuvent prendre des mesures contraignantes afin d'assurer la mise en œuvre de leurs plans de gestion. Elle doit donc être interprétée comme autorisant une interdiction d'effectuer certains transferts de déchets »³².

L'article 7, paragraphe 3, disposait comme suit :

« Les États membres peuvent prendre les mesures nécessaires pour empêcher des mouvements de déchets qui ne sont pas conformes à leurs plans de gestion. Ils informent la Commission et les États membres de ces mesures ».

Or, la directive 2008/98/CE ne comporte pas de disposition ayant une portée aussi large que l'article 7, paragraphe 3, de la directive 75/442/CEE, mais uniquement des dispositions ayant une portée plus restreinte, étant ses articles 16, paragraphe 1, et 21, paragraphe 3.

En conclusion, l'admissibilité de la disposition à l'examen apparaît douteuse, en tant qu'elle permet au Gouvernement d'adopter des mesures générales et abstraites portant sur l'interdiction du transfert de certains déchets, au-delà des prévisions des articles 16, paragraphe 1, alinéa 2, et 21, paragraphe 3, de la directive 2008/98/CE.

3. Le commentaire de l'article mentionne :

« [...] la disposition en projet ne reprend pas l'article 23, paragraphe 2, 5°, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, dès lors qu'il n'est pas requis, dans le chef du Gouvernement, de nécessairement disposer d'une habilitation expresse pour assortir les réglementations d'une 'redevance', d'une 'contribution' ou d'autres 'frais administratifs' en lien avec le service public presté. D'autant plus qu'en matière de

³² C.J., arrêt *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) c. Københavns Kommune*, 23 mai 2000, C-209/98, EU:C:2000:279, point 92.

transfert de déchets, l'article 29 du règlement (CE) n° 1013/2006 prévoit déjà que '[l]es frais administratifs appropriés et proportionnés pour la mise en œuvre des procédures de notification et de surveillance et les coûts habituels des analyses et inspections appropriées peuvent être imputés au notifiant' ».

Or, le commentaire de l'article fait erreur : une habilitation expresse au Gouvernement est requise pour « assortir les réglementations d'une 'redevance', d'une 'contribution' ou d'autres 'frais administratifs' en lien avec le service public presté », et le règlement (CE) n°1013/2006 n'a pas et ne peut avoir pour effet d'habiliter directement le Gouvernement à ce faire, sans intervention du législateur wallon.

4. La disposition à l'examen sera réexaminée à la lumière de ces observations.

Article 74

Dès lors que les registres visés par la disposition à l'examen contiendront des données à caractère personnel, le principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution impose que les éléments essentiels des traitements de ces données soient fixés par le législateur. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ³³.

En l'espèce, la disposition à l'examen est en défaut de définir la ou les finalités exactes des traitements envisagés, les catégories de personnes ayant accès à ces données ainsi que le délai maximal de conservation de celles-ci.

L'article 74 sera revu et complété en conséquence.

Article 77

L'article 23 de la directive 2008/98/CE dispose comme suit :

« 1. Les États membres imposent à tout établissement ou toute entreprise comptant procéder au traitement de déchets l'obligation d'obtenir une autorisation des autorités compétentes.

Ces autorisations déterminent au moins :

- a) les types et quantités de déchets pouvant être traités ;
- b) pour chaque type d'opération faisant l'objet d'une autorisation, les prescriptions techniques et toutes autres prescriptions applicables au site concerné ;

³³ Voir notamment l'avis n° 68.936/AG/AV donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.pdf>.

- c) les mesures de sécurité et de précaution à prendre ;
- d) la méthode à utiliser pour chaque type d'opération ;
- e) les opérations de suivi et de contrôle, selon les besoins ;
- f) les dispositions relatives à la fermeture et à la surveillance après fermeture qui s'avèrent nécessaires.

2. Les autorisations peuvent être accordées pour une durée déterminée et être renouvelables.

3. Si l'autorité compétente estime que la méthode de traitement envisagée n'est pas acceptable du point de vue de la protection de l'environnement, notamment lorsqu'elle n'est pas conforme à l'article 13, elle refuse d'accorder l'autorisation.

4. Toute autorisation ayant trait à l'incinération ou la co-incinération de déchets avec valorisation énergétique est subordonnée à la condition que cette valorisation présente une efficacité énergétique élevée.

5. Pour autant qu'il soit satisfait aux exigences du présent article, les autorisations délivrées en application d'une autre législation nationale ou communautaire peuvent être combinées avec l'autorisation requise en vertu du paragraphe 1 afin de former une autorisation unique, lorsqu'une telle formule permet d'éviter une répétition inutile d'informations et des travaux effectués par l'exploitant ou par l'autorité compétente ».

Il en résulte que, s'agissant en tout cas des installations qui procèdent à des opérations de traitement de déchets, à savoir, selon l'article 3, 14), de la même directive « toute opération de valorisation ou d'élimination, y compris la préparation qui précède la valorisation ou l'élimination », cet article 23 requiert une autorisation préalable.

Ces installations ne peuvent en conséquence être soumises à un simple régime de « déclaration » au sens du décret du 11 mars 1999, mais doivent être soumises à un régime de « permis d'environnement » au sens du même décret.

Or, tel que le paragraphe 1^{er} de la disposition à l'examen est rédigé, il donne à penser que le Gouvernement pourrait soumettre à une simple déclaration préalable ces catégories d'installations.

Le texte en projet sera revu aux fins de faire apparaître clairement que les installations qui procèdent à des opérations de traitement de déchets au sens de la directive 2008/98/CE sont soumises à permis d'environnement exclusivement.

La même observation vaut pour l'article 78.

Article 81

Le paragraphe 3 ne peut prévoir purement et simplement que « [l]es personnes morales de droit privé qui exploitent un centre d'enfouissement technique sont soumises au pouvoir de contrôle du Gouvernement ».

D'une part, dès lors que ce « pouvoir de contrôle » n'est pas autrement défini, le texte en projet est dépourvu de portée juridique précise. D'autre part, et plus fondamentalement, comme déjà mentionné, lorsque le législateur entend conférer une mission de service public à une personne privée, il lui appartient de régler les éléments essentiels relatifs à cette mission, notamment en ce qui concerne le contrôle à exercer sur ces personnes en vue de s'assurer du bon accomplissement de la mission concernée, et ce dans le respect, entre autres, de la liberté d'association consacrée par l'article 27 de la Constitution.

Le texte en projet sera fondamentalement revu et complété à la lumière de ces observations.

Article 86

1. Le paragraphe 2 est rédigé comme suit :

« Afin d'assurer une protection adéquate de l'environnement, dans toutes ou certaines des conditions spécifiques arrêtées par le Gouvernement pour les types d'activités en matière de déchets soumis à agrément ou à enregistrement par et en vertu du présent chapitre, le Gouvernement peut imposer que :

1° toute personne physique, toute personne morale et toute personne ayant le pouvoir légal de représenter une personne morale sollicitant l'agrément ou l'enregistrement concerné n'ait pas, dans les dix années précédant l'introduction de sa demande d'agrément ou d'enregistrement, encouru une condamnation produisant encore ses effets par une décision judiciaire coulée en force de chose jugée pour au moins une infraction aux législations et réglementations environnementales régionales, fédérales ou toute autre législation et réglementation environnementale d'un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Économique Européen ;

2° tout titulaire de l'agrément concerné ou de l'enregistrement concerné n'encourt pas, durant toute la durée de son agrément ou de son enregistrement en matière de déchet délivré par et en vertu du présent chapitre, une condamnation par une décision administrative ou judiciaire coulée en force de chose jugée pour au moins une infraction aux législations et réglementations environnementales régionales, fédérales ou toute autre législation et réglementation environnementale d'un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Économique Européen ».

Cette disposition appelle les observations suivantes :

2.1. La section de législation n'aperçoit pas la portée des termes « condamnation produisant encore ses effets ».

Selon les explications communiquées par le délégué du Ministre, serait ainsi visée l'hypothèse dans laquelle la condamnation concernée emporterait une interdiction toujours actuelle d'exercer une activité couverte par l'enregistrement ou l'agrément visé.

Si telle est l'intention, la disposition à l'examen, telle qu'elle est rédigée, impliquerait qu'une personne qui a été condamnée par exemple à une amende pénale uniquement, dans le délai de dix ans envisagé et qui se serait acquittée de cette amende, ne serait pas visée par l'interdiction susceptible d'être imposée par le Gouvernement.

Telle ne semble pas être l'intention de l'auteur de l'avant-projet. Une tel système apparaîtrait par ailleurs difficilement justifiable au regard du principe d'égalité.

Mieux vaut dès lors rédiger la disposition en ce sens que le fait considéré est celui de ne pas avoir encouru de condamnation pénale en raison d'une décision judiciaire coulée en force de chose jugée, dans un délai de dix ans, ni d'être, lors de l'introduction de la demande, encore sous le coup d'une mesure d'interdiction ou de déchéance portant en totalité ou en partie, sur l'activité qui fait l'objet de la demande d'enregistrement ou d'agrément.

2.2. Le mécanisme envisagé par la disposition à l'examen apparaît excessivement large en ce qu'il vise de manière générale les infractions « aux législations et réglementations environnementales régionales, fédérales ou toute autre législation et réglementation environnementale d'un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Économique Européen ».

En effet, comme la section de législation l'a déjà rappelé ³⁴,

« [p]areille indistinction n'est pas compatible avec le respect dû au droit au libre choix de l'activité professionnelle, tel qu'il est notamment garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme ³⁵ ainsi que par les articles 22 ³⁶ et 23 ³⁷ de la Constitution, ni avec l'interdiction de discrimination dans la réglementation de ce libre choix, telle qu'elle découle de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme combiné avec l'une des dispositions susdites. Il est certes admissible que la loi prévoit – le cas échéant de manière automatique – une interdiction professionnelle ou une suspension de droits fondamentaux à titre de sanction accessoire en cas de condamnation encourue à raison de la commission de faits pénaux. C'est à la condition toutefois qu'il existe un lien spécifique et rationnel entre la nature des faits pénaux concernés et les éventuelles 'déviances' qu'ils révèlent, d'une part, et les qualités

³⁴ Avis n° 50.421/4 donné le 26 octobre 2011 sur un avant-projet devenu la loi du 15 juillet 2013 'relative au transport de marchandises par route et portant exécution du Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la Directive 96/26/CE du Conseil et portant exécution du Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/50421.pdf> ; voir également e.a., l'avis n° 52.157/4 donné le 29 octobre 2012 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2009 portant exécution du décret du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52157.pdf>.

³⁵ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Voir Cour eur. D.H., arrêt *Bigaeva c. Grèce* du 28 mai 2009, §§ 22-23 ; Cour eur. D.H., arrêt *Albanese c. Italie* du 23 mars 2006, §§ 53-54.

³⁶ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Voir en effet, sur le parallélisme d'interprétation entre la notion de vie privée au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et la notion de vie privée au sens de l'article 22 de la Constitution, C.C., 145/2011, 22 septembre 2011, B.33.2 : « Il ressort en outre des travaux préparatoires de l'article 22 de la Constitution que le Constituant a cherché 'à mettre le plus possible la proposition en concordance avec l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH), afin d'éviter toute contestation sur le contenu respectif de l'article de la Constitution et de l'article 8 de la CEDH' (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2) ».

³⁷ Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Voir C.C., 56/2011, 28 avril 2011, B.8.1.

requis pour exercer la profession et le droit fondamental concerné, d'autre part³⁸. À défaut qu'un tel lien existe et que sa rationalité puisse être démontrée – telle est précisément la situation en l'espèce, en raison de l'indistinction décrite ci-avant –, la mesure doit être considérée comme disproportionnée³⁹, et s'expose au grief supplémentaire de traiter à l'identique, sans justification objective et raisonnable, des délinquants pénaux ne se trouvant pas dans des situations comparables au regard de cette mesure. La section de législation du Conseil d'État ne peut sur ce point que renvoyer, par analogie, à la motivation qui a conduit la Cour européenne des droits de l'Homme, dans un arrêt *Thlimmenos c. Grèce*, à juger contraire à l'article 14 de la Convention éponyme, la législation nationale qui privait automatiquement les personnes ayant encouru une condamnation pénale d'un certain *quantum*, de la possibilité d'exercer la profession d'expert-comptable⁴⁰ ».

³⁸ Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : Voir en ce sens, notamment, C.C., 38/2000, 29 mars 2000, B.4 (à propos de l'interdiction faite aux personnes ayant commis certains faits pénaux – enlèvements de mineurs ; attentat à la pudeur ou viol ; corruption de la jeunesse et prostitution ; outrages publics aux bonnes mœurs - d'être débitants de boissons fermentées à consommer sur place) : « Les faits qui valent à leur auteur l'interdiction en cause sont de ceux dont le législateur peut penser, sans erreur manifeste, que ceux qui les ont commis risquent plus que d'autres, s'ils tiennent un débit de boissons fermentées à consommer sur place, de favoriser ou de commettre des faits de même nature ».

³⁹ Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : Voir, par analogie, les motifs qui ont conduit la Cour européenne des droits de l'Homme à conclure à l'inadmissibilité de la suspension automatique des droits politiques des personnes ayant encouru une condamnation pénale d'un certain *quantum* (Cour eur. D.H., arrêt *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) du 6 octobre 2005, § 82 « (La disposition de la législation électorale britannique querellée) demeure un instrument sans nuances, qui dépouille du droit de vote, garanti par la Convention, un grand nombre d'individus, et ce de manière indifférenciée. Cette disposition inflige une restriction globale à tous les détenus condamnés purgeant leur peine et s'applique automatiquement à eux, quelle que soit la durée de leur peine et indépendamment de la nature ou de la gravité de l'infraction qu'ils ont commise et de leur situation personnelle. Force est de considérer que pareille restriction générale, automatique et indifférenciée à un droit consacré par la Convention et revêtant une importance cruciale outrepassa une marge d'appréciation acceptable, aussi large soit-elle, et est incompatible avec l'article 3 du Protocole n° 1 »). Voir, é.g., et toujours par analogie, les motifs qui ont conduit la Cour européenne des droits de l'Homme à conclure à l'inadmissibilité de la suspension automatique des droits parentaux des personnes ayant encouru une condamnation pénale d'un certain *quantum* (Cour eur. D. H., arrêt *Sabou et Piracalab c. Roumanie* du 28 septembre 2004, §§ 48-49 : « La Cour observe que l'infraction pour laquelle le requérant a été condamné était totalement étrangère aux questions liées à l'autorité parentale et qu'à aucun moment, il n'a été allégué un manque de soins ou des mauvais traitements de sa part envers ses enfants. La Cour relève qu'en droit roumain, l'interdiction d'exercer les droits parentaux s'applique automatiquement et d'une manière absolue à titre de peine accessoire à toute personne qui exécute une peine de prison, sans aucun contrôle de la part des tribunaux et sans aucune prise en considération du type d'infraction et de l'intérêt des mineurs. Dès lors, elle constitue plutôt un blâme moral ayant comme finalité la punition du condamné et non pas une mesure de protection de l'enfant. Eu égard à ces circonstances, la Cour estime qu'il n'a pas été démontré que le retrait en termes absolus et par effet de la loi des droits parentaux du premier requérant répondait à une exigence primordiale touchant aux intérêts des enfants et partant, qu'il poursuivait un but légitime, à savoir la protection de la santé, de la morale, ou de l'éducation des mineurs »).

⁴⁰ Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : Cour eur. D.H., arrêt *Thlimmenos c. Grèce* du 6 avril 2000, § 47 : « La Cour estime qu'en principe les États ont un intérêt légitime à exclure certains délinquants de la profession d'expert-comptable. Toutefois, elle considère par ailleurs que, contrairement à des condamnations pour d'autres infractions majeures, une condamnation consécutive à un refus de porter l'uniforme pour des motifs religieux ou philosophiques ne dénote aucune malhonnêteté ou turpitude morale de nature à amoindrir les capacités de l'intéressé à exercer cette profession. L'exclusion du requérant au motif qu'il n'avait pas les qualités requises n'était donc pas justifiée. La Cour prend note de l'argument du Gouvernement selon lequel les personnes qui refusent de servir leur pays doivent être punies en conséquence. Toutefois, elle relève également que le requérant a purgé une peine d'emprisonnement pour avoir refusé de porter l'uniforme. Dans ces conditions, la Cour estime qu'infliger une autre sanction à l'intéressé était disproportionné. Il s'ensuit que l'exclusion du requérant de la profession d'expert-comptable ne poursuivait pas un but légitime. Partant, la Cour considère que le refus de traiter le requérant différemment des autres personnes reconnues coupables d'un crime n'avait aucune justification objective et raisonnable ».

La disposition à l'examen sera précisée ou complétée aux fins de s'assurer que dans sa mise en œuvre, le Gouvernement aura la possibilité et l'obligation de moduler l'incompatibilité concernée aux fins de garantir le respect de ce principe de proportionnalité.

La même observation vaut pour l'article 155, 4°, de l'avant-projet.

2.3. Enfin, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif, au 1°, est seule visée la condamnation par une décision judiciaire coulée en force de chose jugée, alors que le 2° vise, en outre, la décision administrative ⁴¹.

2. Au paragraphe 3, les finalités de traitement des données à caractère personnel concernées sont définies d'une manière qui apparaît excessivement large.

3. L'article 86 sera revu à la lumière des observations qui précèdent.

Articles 96 et 97

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'articulation cohérente des mécanismes de modification de l'agrément prévus respectivement par l'article 96, § 2, et par l'article 97, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, qui, telles que ces dispositions sont rédigées, apparaissent comme pouvant faire double emploi.

Une observation similaire vaut pour les articles 185, § 2, 186, § 1^{er}, 2°, d'une part, et pour les articles 192, § 2, et 193, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, d'autre part.

Article 98

Les mots « uniquement cent vingt jours avant l'expiration de la durée de son agrément » ne sont pas clairs.

Il convient de rédiger la disposition en manière telle que le titulaire d'agrément puisse identifier avec précision le moment où il est autorisé à demander le renouvellement de son agrément. Par exemple, il peut être prévu que la demande doit être introduite « au plus tard cent vingt jours (la suite comme à l'avant-projet) » ou « entre le [x]^{ème} jour et le [y]^{ème} jour avant la date à laquelle l'agrément prend fin ».

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

La même observation vaut pour les articles 111 et 187.

⁴¹ Par ailleurs, si l'intention est de viser également les décisions administratives, et non uniquement les décisions du juge pénal, il convient alors de mentionner « les décisions définitives imposant une ou plusieurs sanctions administratives ».

Article 117

1. Il ressort du paragraphe 2 que

« [l]e régime de responsabilité élargie des producteurs de produits s'applique sans préjudice des compétences des autorités locales en matière de salubrité publique et de sécurité publique, et notamment de l'article 57 et ses mesures d'exécution ».

2. En matière de gestion des déchets et d'obligation de reprise, dans son avis n° 58.719/4 ⁴², la section de législation a observé ce qui suit :

« L'article 8*bis*, § 2, alinéa 2, en projet, permet au Gouvernement d'«établir les critères et barèmes de compensation des couts 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^o, 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 ».

⁴² Avis n° 58.719/4 donné le 17 février 2016 sur un 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', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58719.pdf>.

3. Des explications données par le délégué du Ministre, il ressort que l'intention est, par la disposition à l'examen, de réaffirmer que l'existence d'une obligation de reprise ne permet pas aux différents acteurs publics de se délester de leurs propres obligations et devoirs en matière de propreté publique et inversement, que ces devoirs ne deviennent pas une source de dédouanement pour les producteurs de produit, quant à l'obligation de reprise imposée par les régimes de responsabilité élargie mis en place.

Dans ce contexte, mieux vaut rédiger la disposition en ce sens que le régime de responsabilité élargie des producteurs de produits, ne porte pas préjudice aux obligations et devoirs qui incombent aux autorités locales en matière de salubrité publique, et que les obligations et devoirs qui incombent aux autorités locales en matière de salubrité publique ne portent pas préjudice aux obligations qui découlent, pour les producteurs de produits, du régime de responsabilité élargie qui leur est applicable.

Article 119

1. L'article 119 met en place une série d'habilitations à destination du Gouvernement en matière de responsabilité élargie des producteurs de produits. Il prévoit :

« § 1^{er}. Sans préjudice du droit de l'Union européenne, pour chaque régime de responsabilité élargie du producteur de produits, le Gouvernement :

1° précise le ou les types ou les sous-types de déchet visés ;

2° rend applicable l'ensemble des obligations principales visées à l'article [...] 116, paragraphe 3, 1°, et encadrées dans le chapitre 2 du présent titre ;

3° établit, conformément à la hiérarchie des déchets, des objectifs de gestion des déchets en vue d'atteindre au moins les objectifs quantitatifs pertinents pour le régime de responsabilité élargie des producteurs de produits qui sont fixés par le droit de l'Union européenne ainsi que par le présent décret et ses mesures d'exécution ;

4° adresse au Parlement wallon tous les deux ans un rapport sur la mise en œuvre du présent titre et ses mesures d'exécution.

§ 2. Sans préjudice du droit de l'Union européenne, pour chaque régime de responsabilité élargie du producteur de produits, le Gouvernement peut :

1° exclure certains sous-types de déchets ou de produits qu'il détermine du champ d'application d'un régime de responsabilité élargie des producteurs de produits ;

2° rendre applicable tout ou partie des obligations activables visées à l'article [...] 116, paragraphe 3, 2°, et encadrées dans le chapitre 3 du présent titre ;

3° en vertu des habilitations qui lui sont conférées par le présent décret, fixer les modalités, préciser et compléter, le contenu des obligations visées à l'article [...] 116, paragraphe 3, 1° et 2°, et encadrées dans les chapitres 2 et 3 du présent titre ;

4° en vertu des habilitations qui lui sont conférées par le présent décret, compléter, préciser et étendre les rôles et les responsabilités de tous les acteurs concernés, y compris :

a) les producteurs de produits qui mettent des produits sur le marché ;

b) les organismes en matière de responsabilité élargie des producteurs de produits ;

c) les acteurs publics ou privés de gestion des déchets ;

d) les autorités locales ;

e) et, le cas échéant, les acteurs actifs en matière de réemploi et de préparation en vue du réemploi, notamment les entreprises de l'économie sociale et solidaire ;

5° établir des objectifs quantitatifs ou qualitatifs jugés pertinents pour le régime de responsabilité élargie des producteurs de produits concerné supérieurs ou autres que les objectifs visés au paragraphe 1^{er}, 3° ;

6° dans le cadre des articles [...] 129 et [...] 132, paragraphe 3, définir, déterminer ou préciser :

a) le ou les mécanismes d'autocontrôle approprié ;

b) la notion d'audit indépendant certifiés ;

c) leur régularité ;

7° sans préjudice des compétences de l'État fédéral, prendre des mesures appropriées pour encourager la conception de produits ou de composants de produits aux fins d'en réduire les incidences sur l'environnement et la production de déchets au cours de la production et de l'utilisation ultérieure des produits et afin de veiller à ce que la valorisation et l'élimination des produits qui sont devenus des déchets aient lieu conformément aux articles [...] 6 et [...] 32 ;

8° prendre des mesures visant à renforcer le cadre approprié de suivi et de contrôle de l'application du présent titre et ses mesures d'exécution, et ayant pour objectifs :

a) le respect des obligations de responsabilité élargie par les producteurs de produits et les organismes en matière de responsabilité élargie des producteurs de produits, y compris en cas de ventes à distance ;

b) l'utilisation à bon escient des moyens financiers ; et

c) la déclaration de données fiables par tous les acteurs intervenant dans la mise en œuvre des régimes de responsabilité élargie des producteurs de produits ;

9° sans préjudice de l'article [...] 137, prendre d'autres mesures visant à renforcer le dialogue régulier entre les parties prenantes concernées par la mise en œuvre de régimes de responsabilité élargie des producteurs de produits, y compris les producteurs de produits et les distributeurs de produits, les acteurs publics ou privés de gestion des déchets, les autorités locales, les organisations de la société civile et, le cas échéant, les acteurs de l'économie sociale et solidaire, les réseaux de réemploi et de réparation ainsi que les acteurs actifs en matière de préparation en vue du réemploi ;

10° rendre obligatoire la désignation du mandataire visé à l'article [...] 124, paragraphe 2.

Concernant le 6°, les obligations du producteur de produits qui y sont visées demeurent applicables malgré l'absence de mesures d'exécution prises par le Gouvernement.

Concernant le 7°, les mesures y visées tiennent compte des incidences des produits tout au long de leur cycle de vie ainsi que de la hiérarchie des déchets et, le cas échéant, de la possibilité de recyclage multiple. De telles mesures peuvent entre autres encourager la mise au point, la production et la commercialisation de produits ou de composants de produits à usages multiples, contenant des matériaux recyclés, techniquement durables et facilement réparables. Après être devenus des déchets, lesdits produits ou lesdits composants de produits doivent se prêter à la préparation en vue du réemploi et au recyclage, afin de faciliter la bonne mise en œuvre de la hiérarchie des déchets ».

2.1. Cette disposition appelle plusieurs observations.

2.2. De manière générale tout d'abord, et en lien avec l'observation générale VI, relative à l'établissement d'un régime de responsabilité élargie et aux obligations des producteurs de produits qui seraient « activables » par le Gouvernement, il n'y a pas lieu de reproduire, dans la disposition, les habilitations déjà existantes dans d'autres dispositions de l'avant-projet⁴³ : une telle reproduction est non seulement inutile, mais en outre, est de nature à nuire à la sécurité juridique.

De même, il n'est pas nécessaire, si tel devait être l'objet du texte, de rappeler le pouvoir général d'exécution dont dispose le Gouvernement en vertu de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, selon lequel « [l]e Gouvernement fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets ».

Ainsi, si l'intention est de conférer au Gouvernement une ou plusieurs habilitations spécifiques qui dépassent le pouvoir général d'exécution des décrets, il appartient au législateur de définir précisément l'objet de ces habilitations ainsi que leurs limites, ces habilitations ne pouvant être trop larges, compte tenu du principe de légalité attaché à l'article 23 de la Constitution.

2.3. Le paragraphe 1^{er}, 2°, prête à confusion en ce qu'il prévoit que les obligations principales visées à l'article 116, § 3, 1°, sont rendues applicables par le Gouvernement.

Il est, à cet égard, renvoyé à l'observation générale VI.

2.4. La portée du paragraphe 2, 3°, en projet, pose également question dès lors qu'il confère au Gouvernement une habilitation générale destinée à lui permettre de compléter et modaliser l'ensemble des obligations principales et activables en matière de responsabilité élargie des producteurs de produits.

Comme déjà observé, la sécurité juridique impose de pouvoir clairement distinguer les obligations applicables sans qu'une intervention du Gouvernement ne soit requise de celles activables par le Gouvernement, d'une part, et celles qui sont activables et/ou également modulables par le Gouvernement, d'autre part.

⁴³ À titre d'exemple, il en va ainsi du paragraphe 2, 2°, de la disposition à l'examen, qui paraphrase l'article 116, § 3, 2°.

Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de rendre l'ensemble ces obligations, qu'elles soient principales, activables et/ou modulables par le Gouvernement, il y a lieu de rédiger l'ensemble de l'avant-projet en ce sens.

Pour le surplus, il est renvoyé à l'observation générale VI.

2.5. L'habilitation contenue dans le paragraphe 2, 4°, est excessivement large et la section de législation n'en aperçoit pas la portée.

Si l'intention est uniquement de rappeler le pouvoir général d'exécution dont dispose le Gouvernement, cette habilitation sera omise.

Si tel n'est pas le cas, elle sera revue et complétée afin de déterminer de manière précise l'objet des mesures que le Gouvernement a le pouvoir de prendre.

3. En conclusion, la disposition à l'examen sera revue à la lumière des observations qui précèdent, en tenant compte de la cohérence globale du décret en projet et, en particulier, de l'articulation avec l'article 116 et les chapitres 2 et 3 du titre 2 de l'avant-projet.

Article 122

2. L'article 122 en projet prévoit :

« § 1^{er}. Le régime de responsabilité élargie du producteur de produits s'adresse à tout producteur de produits dont les produits qu'il a mis sur le marché belge sont à l'origine des déchets visés à l'article 116, paragraphe 2, dans les conditions fixées au présent titre et ses mesures d'exécution.

§ 2. Pour le respect des obligations qui lui sont imposées par ou en vertu du présent titre, le producteur de produits peut :

1° soit remplir lui-même ses obligations via un plan stratégique individuel approuvé par l'administration ou par l'autorité compétente sur recours administratif conformément au chapitre 2, section 5 et au chapitre 5, du présent titre et leurs mesures d'exécution ;

2° soit faire exécuter ses obligations via un organisme agréé en matière de responsabilité élargie des producteurs de produits par l'administration ou par le Gouvernement sur recours administratif, conformément au chapitre 2, section 5 et au chapitre 5, du présent titre et leurs mesures d'exécution, et auquel il a adhéré, auquel cas il est réputé satisfaire à ses obligations dès et tant qu'il établit avoir contracté avec ledit organisme agréé directement ou par l'intermédiaire d'une personne habilitée à le représenter.

§ 3. Le producteur de produits ou l'organisme en matière de responsabilité élargie des producteurs de produits peut contracter avec toute tierce personne de droit public ou de droit privé pour remplir ses obligations en matière de responsabilité élargie du producteur de produits.

Tout producteur de produits dans le cadre de sa demande d'approbation de son plan stratégique individuel ou tout organisme dans le cadre de sa demande d'agrément, et durant la durée de validité dudit plan et dudit agrément, communique à l'administration la manière dont il satisfait auxdites obligations ou la manière dont la tierce personne avec qui il a contracté permet l'exécution desdites obligations.

§ 4. En cas d'inexécution partielle ou totale ou d'exécution inexacte ou insuffisante de certaines obligations en matière de responsabilité élargie des producteurs de produits, les contrats visés au paragraphe 3 sont inopposables à l'administration, et le cas échéant, au Gouvernement et à l'autorité compétente sur recours administratif ».

2.1. Le paragraphe 4 appelle deux observations.

2.2. La portée juridique des termes « exécution inexacte ou insuffisante » de certaines obligations en matière de responsabilité élargie des producteurs de produits, n'est pas claire.

Il ressort de l'explication communiquée par le délégué du Ministre que le texte a pour objectif de couvrir deux types de situations : d'une part, la situation classique de l'inexécution pure et simple de l'obligation par les organismes agréés ou par les titulaires d'un plan stratégique individuel, et, d'autre part, l'exécution incorrecte ou partielle d'une obligation ; cette dernière hypothèse visant la situation dans laquelle une partie de l'obligation a été exécutée par l'opérateur mais de manière non conforme à son agrément ou aux conditions imposées par ce dernier ou par le plan stratégique individuel.

Dès lors que les termes « exécution inexacte ou insuffisante » n'ont pas, dans la terminologie juridique usuelle, de sens spécifique, mieux vaut faire usage d'une formulation qui ne prête pas à confusion, et viser uniquement « l'inexécution totale ou partielle de l'obligation ».

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

La même observation vaut pour l'article 175, § 1^{er}, 1^o.

2.3. Le paragraphe 4 prévoit qu'en cas d'inexécution d'une obligation par le producteur de produits ou l'organisme agréé, les contrats de sous-traitance conclus par ces derniers seront « inopposables » à l'administration.

Selon le délégué du Ministre, le paragraphe 4 est destiné à éviter de permettre aux opérateurs titulaires de certaines obligations de se dégager de ces dernières sous couvert des contrats de sous-traitance éventuellement conclus, tout en laissant à ces derniers opérateurs toute latitude en matière de délégation de missions.

Pour ce faire, il suffit que la disposition à l'examen soit rédigée en ce sens que les opérateurs restent tenus de leurs obligations même en cas de défaillance de leurs co-contractants ou sous-traitants. Il conviendra toutefois d'exclure de cette règle les cas de force majeure.

Article 123

1. Le paragraphe 1^{er} prévoit :

« Dans le cadre des régimes de responsabilité élargie du producteur de produits qui concernent des déchets d'origine domestique, les producteurs de produits concernés et les organismes en matière de responsabilité élargie des producteurs de produits auxquels lesdits producteurs adhèrent, assument une mission de service public ».

2. La section de législation n'aperçoit pas la portée juridique de l'affirmation selon laquelle serait assumée par les producteurs de produits concernés et les organismes en matière de responsabilité élargie des producteurs de produits, une « mission de service public » : le texte en projet n'en tire en effet aucune conséquence juridique apparente.

Interrogé à ce propos, le délégué du Ministre a exposé que cette affirmation serait, dans l'intention de l'auteur de l'avant-projet, de nature à justifier l'applicabilité des règles de bonne gouvernance imposées par le décret en projet aux opérateurs économiques actifs en matière de déchets, en particulier les producteurs de produits et les organismes agréés en matière de responsabilité élargie des producteurs de produits.

Or, d'un point de vue juridique, l'imposition de règles en matière de bonne gouvernance n'est pas, en tant que telle, subordonnée à l'exercice d'une mission de service public ; indépendamment d'une telle mission, elle peut se justifier dans une matière spécifique, qui relève de l'intérêt général, et à la condition que les règles concernées puissent faire l'objet de justifications raisonnables au regard de la liberté d'association et des principes d'égalité et de proportionnalité.

Dans le même ordre d'idées, il convient en outre de respecter les normes supérieures en matière de conditions d'autorisation telle la nécessité de garantir une proportion dans les conditions susmentionnées, et ce en vertu de l'article 5 du décret du 10 décembre 2009 qui dispose :

« Les régimes d'autorisation doivent reposer sur des critères qui encadrent l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes afin que celui-ci ne soit pas utilisé de manière arbitraire.

Ces critères sont :

[...]

3° proportionnels à cet objectif d'intérêt général ;

[...] ».

3. Dès lors que la seule portée de la « mission de service public » ici envisagée est de permettre l'imposition d'obligations en matière de bonne gouvernance, cette mention sera omise.

En tout état de cause, l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure d'établir les motifs qui justifient raisonnablement les règles de bonne gouvernance qu'il envisage d'imposer, dans le respect de la liberté d'association et des principes d'égalité et de proportionnalité.

Article 125

À l'alinéa 1^{er}, 1^o, de l'accord du délégué du Ministre, il y a lieu de viser l'article 116, § 2, de l'avant-projet et non le paragraphe 3 de cette disposition.

Article 133

Le paragraphe 2 prévoit :

« L'administration peut exiger de tout producteur de produits de lui fournir toute information pour l'appréciation de la réalisation des objectifs visés par le présent titre et ses mesures d'exécution et le contrôle de leur mise en œuvre, moyennant le respect de la confidentialité des données transmises ».

Cette disposition prévoit ainsi une confidentialité de plein droit et générale, des données fournies dans le cadre de l'appréciation de la réalisation des objectifs environnementaux visés par l'avant-projet.

Dans la mesure où elle porte sur des « informations environnementales » au sens de l'article D. 6, 11^o, du livre I^{er} du Code de l'environnement ⁴⁴, cette confidentialité est en contradiction avec les dispositions qui, dans le même livre, règlent l'accès du public aux informations environnementales, notamment les articles D.18 et D.19.

Or, ces dispositions du livre I^{er} du Code de l'environnement ont pour objet de transposer la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 'concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil' dont l'article 4 dispose comme suit :

« Dérogations

1. Les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'information environnementale peut être rejetée dans les cas où :

⁴⁴ À savoir :

« [...] toute information, détenue par une autorité publique ou pour son compte, disponible sous forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou toute autre forme matérielle, concernant :

a. l'état des éléments de l'environnement, tels que l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages et les sites naturels, y compris les biotopes humides, les zones côtières et marines, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, ainsi que l'interaction entre ces éléments ;

b. des facteurs, tels que les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements ou les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets dans l'environnement, qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement visés au point a. ;

c. les mesures, y compris les mesures administratives, telles que les politiques, les dispositions législatives, les plans, les programmes, les accords environnementaux et les activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments et les facteurs visés aux points a. et b., ainsi que les mesures ou activités destinées à protéger ces éléments ;

d. les rapports sur l'application de la législation environnementale ;

e. les analyses coûts-avantages et autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le cadre des mesures et activités visées au point c. ;

f. l'état de la santé humaine, la sécurité, y compris, le cas échéant, la contamination de la chaîne alimentaire, le cadre de vie, le patrimoine, pour autant qu'ils soient ou puissent être altérés par l'état des éléments de l'environnement visés au point a., ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par l'un des facteurs, mesures ou activités visés aux points b. et c. ».

a) l'information demandée n'est pas détenue par l'autorité publique à laquelle la demande est adressée ou pour son compte; en pareil cas, lorsque cette autorité publique sait que l'information est détenue par une autre autorité publique ou pour son compte, elle transmet dès que possible la demande à cette autre autorité, et en informe le demandeur ou elle indique au demandeur auprès de quelle autorité publique elle croit qu'il pourra obtenir l'information demandée ;

b) la demande est manifestement abusive ;

c) la demande est formulée d'une manière trop générale, compte tenu de l'article 3, paragraphe 3 ;

d) la demande concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents et données inachevés ;

e) la demande concerne des communications internes, en tenant compte de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public.

Si une demande est rejetée au motif qu'elle concerne des documents en cours d'élaboration, l'autorité publique désigne l'autorité qui élabore les documents en question et indique le délai jugé nécessaire pour les finaliser.

2. Les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'informations environnementales peut être rejetée lorsque la divulgation des informations porterait atteinte :

a) à la confidentialité des délibérations des autorités publiques, lorsque cette confidentialité est prévue en droit ;

b) aux relations internationales, à la sécurité publique ou à la défense nationale ;

c) à la bonne marche de la justice, à la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement ou à la capacité d'une autorité publique de mener une enquête à caractère pénal ou disciplinaire ;

d) à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles, lorsque cette confidentialité est prévue par le droit national ou communautaire afin de protéger un intérêt économique légitime, y compris l'intérêt public lié à la préservation de la confidentialité des statistiques et du secret fiscal ;

e) à des droits de propriété intellectuelle ;

f) à la confidentialité des données à caractère personnel et/ou des dossiers concernant une personne physique si cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations au public, lorsque la confidentialité de ce type d'information est prévue par le droit national ou communautaire ;

g) aux intérêts ou à la protection de toute personne qui a fourni les informations demandées sur une base volontaire sans y être contrainte par la loi ou sans que la loi puisse l'y contraindre, à moins que cette personne n'ait consenti à la divulgation de ces données ;

h) à la protection de l'environnement auquel se rapportent ces informations, telles que la localisation d'espèces rares.

Les motifs de refus visés aux paragraphes 1 et 2 sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer. Les États membres ne peuvent, en vertu du paragraphe 2, points a), d), f), g) et h), prévoir qu'une demande soit rejetée lorsque elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement.

Dans ce cadre, et aux fins de l'application du point f), les États membres veillent au respect des exigences de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données .

3. Si un État membre prévoit des exceptions, il peut élaborer un catalogue de critères, accessible au public, permettant à l'autorité concernée de statuer sur la suite à donner à une demande.

4. Les informations environnementales détenues par des autorités publiques ou pour leur compte et ayant fait l'objet d'une demande sont mises partiellement à la disposition du demandeur lorsqu'il est possible de dissocier les informations relevant du champ d'application du paragraphe 1, points d) et e), ou du paragraphe 2, des autres informations demandées.

5. Le refus de mettre à disposition tout ou partie des informations demandées est notifié au demandeur par écrit ou par voie électronique, si la demande a été faite par écrit ou si son auteur sollicite une réponse écrite, dans les délais visés à l'article 3, paragraphe 2, point a), ou, selon le cas, point b). La notification indique les motifs du refus et donne des renseignements sur la procédure de recours prévue en application de l'article 6 ».

Si cette disposition de droit européen prévoit et permet certaines dérogations au droit à l'accès aux informations environnementales, elle n'autorise en aucun cas, s'agissant de telles informations, les États membres à prévoir de manière générale, absolue et automatique, leur confidentialité.

Par conséquent, la confidentialité prévue par la disposition examinée, non seulement est en contradiction avec les articles D.18 et D.19 du livre I^{er} du Code de l'environnement, mais plus fondamentalement, méconnaît l'article 4 de la directive 2003/4/CE.

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

Article 147

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord du délégué du Ministre, il y a lieu de viser l'article 116, § 2 de l'avant-projet et non l'article 117.

TITRE II, CHAPITRE 4, SECTION 4 – OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE BONNE GOUVERNANCEArticles 157 à 166

1. La section à l'examen reproduit, parfois de manière littérale, une série de dispositions provenant de la législation relative aux marchés publics.

Cette façon de procéder appelle plusieurs observations.

2. Tout d'abord, à propos de dispositions visant à définir 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 », la section de législation a observé dans son avis n° 58.719/4 donné le 17 février 2016 ⁴⁵:

« 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.

Dans ces cas, la législation relative aux marchés publics doit être appliquée. Il n'y a donc pas lieu 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 ».

⁴⁵ Avis n° 58.719/4 donné le 17 février 2016 sur un 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', pp.47-48, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58719.pdf>.

Il s'ensuit que, dans le cadre de l'imposition de certaines règles de bonne gouvernance aux différents opérateurs actifs en matière de déchets, il y a lieu de distinguer selon que ces derniers seraient ou non déjà soumis à la législation relative aux marchés publics, auquel cas, sauf à invoquer ses compétences implicites, la Région wallonne est sans compétence pour fixer des règles générales en la matière.

3. Sous cette réserve, la section de législation n'aperçoit pas, en tout état de cause, comment certaines dispositions à l'examen pourront concrètement s'appliquer à et être mise en œuvre par les organismes agréés, personnes morales de droit privé.

Il en va ainsi, à titre d'exemple, des paragraphes 2, 2° et 3, 2°, de l'article 159 ; celui-ci est en effet rédigé comme suit :

« § 1^{er} L'organisme en matière de responsabilité élargie des producteurs de produits ne peut concevoir un marché dans l'intention de le soustraire au champ d'application du présent décret ou de limiter artificiellement la concurrence. La concurrence est considérée comme artificiellement limitée lorsqu'un marché est conçu dans l'intention de favoriser ou de défavoriser indument certains opérateurs économiques.

Les opérateurs économiques ne posent aucun acte, ne concluent aucune convention ou entente de nature à fausser les conditions normales de la concurrence.

§ 2. Le non-respect de la disposition visée au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, donne lieu à l'application des mesures suivantes, excepté dans le cas où le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} n'est pas non plus respecté, auquel cas le paragraphe 3 est d'application :

1° tant que l'organisme en matière de responsabilité élargie des producteurs de produits n'a pas pris de décision finale et que le marché n'est pas conclu, l'écartement des demandes de participation ou des offres introduites à la suite d'un tel acte, convention ou entente ;

2° lorsque le marché est déjà conclu, les mesures d'office fixées par le Gouvernement, à moins que l'organisme en matière de responsabilité élargie des producteurs de produits n'en dispose autrement par décision motivée. Concernant le 2°, si l'organisme en matière de responsabilité élargie des producteurs de produits prend la décision motivée y visée, il la communique sans délai à l'administration.

§ 3. Le non-respect des dispositions visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, accompagné ou non du non-respect des dispositions du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, donne lieu à l'application des mesures suivantes :

1° tant que l'organisme en matière de responsabilité élargie des producteurs de produits n'a pas encore conclu le marché ou, lorsqu'il s'agit d'une soustraction au champ d'application, tant qu'il n'y a pas de décision finale, la renonciation à l'attribution ou à la conclusion du marché, quelle qu'en soit la forme ;

2° lorsque le marché est déjà conclu, quelle qu'en soit la forme, les mesures d'office fixées le cas échéant par le Gouvernement, ce qui peut inclure des mesures d'office à l'égard de l'organisme en matière de responsabilité élargie des producteurs de produits, pour autant que ledit organisme n'ait pas respecté les dispositions du paragraphe 1^{er}, alinéa 2.

Il ne faut cependant prendre une mesure conformément à l'alinéa 1^{er}, 2^o, qu'au cas où l'organisme en matière de responsabilité élargie des producteurs de produits n'a pas commis de faute, pour autant que l'infraction ait sorti un effet faussant réellement la concurrence ».

Les paragraphes 2 et 3 de cette disposition, prévoient les conséquences du non-respect des obligations imposées en matière de concurrence, qu'il s'agisse de la conception d'un marché dans l'intention de le soustraire au champ d'application de l'avant-projet de décret ou dans l'intention de favoriser ou de défavoriser indument certains opérateurs économiques ou qu'il s'agisse de conclure des conventions ou ententes ou de poser des actes de nature à fausser les conditions normales de la concurrence, voire de ces deux situations cumulées.

D'une part, la section de législation n'aperçoit pas comment les mesures énumérées dans ces paragraphes interviendront, ni quelle sera l'autorité ou l'instance qui en décidera.

D'autre part, parmi ces conséquences, le texte en projet envisage l'application de mesures d'office à fixer par le Gouvernement, dont il n'apparaît pas lesquelles elles pourraient être.

Les questions posées au délégué du Ministre à ce propos n'ont pas permis de lever ces difficultés et incertitudes.

Par conséquent, la section 4 relative aux obligations en matière de bonne gouvernance sera revue entièrement afin d'énoncer des dispositions dont la pertinence et la portée juridique sont prévisibles et adéquates en ce qu'elles ont vocation à s'appliquer à l'égard des organismes agréés concernés.

4. S'agissant plus précisément l'article 157, il y a lieu de reformuler le paragraphe 1^{er} afin de clarifier la portée juridique des obligations contenues dans l'ensemble de la section 4.

En effet, l'article 157 énonce que les organismes agréés, dans le cadre de la passation et l'exécution des contrats relatifs à la responsabilité élargie des producteurs de produits, prennent « toutes les mesures nécessaires afin de respecter au moins les principes généraux visés dans la présente section ».

Une telle formulation prête à confusion quant à la portée à donner aux dispositions qui suivent. Si ces dispositions ont une portée obligatoire, ce qui semble être l'intention de l'auteur de l'avant-projet, il conviendra d'éviter une formulation suggérant que le respect des principes évoqués puisse se réduire à un minimum de principes généraux.

5. La section à l'examen sera revue à la lumière de ces observations.

Article 162

Au paragraphe 2, le mot « Nonobstant » sera préféré au mot « Malgré ».

Article 168

1. La disposition à l'examen entend mettre en place un système de réclamations auprès de l'organisme agréé en matière de responsabilité élargie des producteurs et destiné à informer les candidats évincés dans le cadre des marchés de sous-traitance. Le système mis en place prévoit notamment qu'il revient à cet organisme de mettre en place des délais de gestion des réclamations et que l'organisme rendra des décisions « motivées ».

2. Interrogé sur la portée juridique de cet article, le délégué du Ministre a exposé qu'il s'agissait, en l'occurrence, de refléter la volonté de l'auteur de l'avant-projet d'appliquer des règles de bonne gouvernance et notamment d'introduire davantage de transparence dans les marchés de sous-traitance passés en matière de déchets sans pour autant mettre en place un mécanisme de recours.

3. Si le principe même de l'introduction de certaines règles ou mécanismes de bonne gouvernance et de transparence, ne pose pas de difficulté en soi, il n'en reste pas moins que les règles ainsi introduites doivent rester claires quant à leur portée juridique et leur mise en œuvre.

Sauf à introduire une obligation spécifique de *standstill* similaire à la procédure existante en matière de marchés publics – ce qui, selon le délégué du Ministre, n'est pas l'objectif de la disposition à l'examen et dont, au demeurant, la proportionnalité apparaîtrait difficilement justifiable –, l'article 168 de l'avant-projet est dépourvu de portée juridique suffisamment claire, précise et prévisible, et la section de législation n'en aperçoit pas, à ce stade, la pertinence.

4. En conclusion, la disposition à l'examen sera fondamentalement revue à la lumière de ces observations.

Article 171

Dans le cadre des dispositions communes applicables aux agréments délivrés en matière de responsabilité élargie des producteurs de produits, le paragraphe 3 prévoit :

« Toute personne titulaire d'un agrément en matière de responsabilité élargie des producteurs de produits délivré et toute personne titulaire d'un plan stratégique individuel approuvé, par et en vertu du présent titre, signale sans délai à l'administration :

[...]

2° tout non-respect des obligations applicables par et en vertu du présent titre, y compris le cas échéant la ou les conditions additionnelles décidées dans le cadre :

a) d'un agrément en matière de responsabilité élargie des producteurs de produits, conformément à l'article 185 par l'administration ou par le Gouvernement sur recours administratifs ;

b) d'un plan stratégique individuel, conformément à l'article 192 par l'administration ou par l'autorité compétente sur recours administratif ;

[...] ».

Or, en vertu de l'article 200, 20°, de l'avant-projet de décret, le non-respect des conditions additionnelles décidées dans le cadre d'un agrément ou d'un plan stratégique individuel par l'administration est constitutif d'une infraction de deuxième catégorie au sens de la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Dès lors, en ce qu'il a pour effet d'obliger le titulaire d'un agrément ou d'un plan stratégique individuel délivré ou approuvé par l'administration, à dénoncer ses propres manquements aux agrément et plan précités, ainsi qu'au décret en projet, la disposition à l'examen contrevient aux dispositions internationales qui permettent à chacun de faire valoir son droit au silence, lequel se déduit en particulier de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

En effet, la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme ⁴⁶ est en ce sens que, de l'article 6 précité, découle le droit de se taire et le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination dans le cadre du procès pénal ou d'une procédure de sanction à caractère pénal.

Le paragraphe 3 sera revu à la lumière de cette observation.

Article 174

1. L'article 174 prévoit :

« L'administration publie et met à jour sur au moins un site Internet de la Région wallonne la liste des organismes agréés et la liste des producteurs de produits titulaires d'un plan stratégique individuel et précise les régimes de responsabilité élargie des producteurs de produits pour lesquelles lesdits organismes sont titulaires d'un tel agrément et lesdits producteurs de produits sont titulaires d'un tel plan stratégique individuel.

Lesdites listes peuvent inclure d'autres informations permettant d'identifier et de contacter les organismes agréés et les producteurs de produits titulaires d'un plan stratégique individuel, telles que :

1° s'il s'agit :

a) d'un organisme agréé : sa dénomination ou sa raison sociale, l'adresse du siège social ou de tout autre lieu à partir duquel ledit organisme est joignable ainsi que

⁴⁶ Voir, e.a. Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *O'Halloran et Francis c. Royaume-Uni*, 29 juin 2007 ; Cour eur. D.H., *Funke c. France*, 25 février 1993.

le numéro de téléphone et l'adresse électronique dudit organisme ou de toute autre personne de contact ;

b) d'un producteur de produits titulaire d'un plan stratégique individuel :

i) agissant en personne physique : ses prénom et nom, l'adresse de l'entreprise ou de tout autre lieu à partir duquel ledit producteur est joignable en Région wallonne ainsi que le numéro de téléphone et l'adresse électronique dudit producteur ou de toute autre personne de contact ;

ii) agissant en personne morale : sa dénomination ou sa raison sociale, l'adresse du siège social ou de tout autre lieu à partir duquel ledit producteur est joignable en Région wallonne ainsi que le numéro de téléphone et l'adresse électronique dudit producteur ou de toute autre personne de contact ».

2. En ce qu'il prévoit qu'un producteur de produits titulaire d'un plan stratégique individuel agissant en tant que personne morale doit fournir l'adresse du siège social ou de tout autre lieu « à partir duquel ledit producteur est joignable en Région wallonne », le texte en projet entend potentiellement imposer une condition d'établissement au producteur de produits titulaire d'un plan stratégique individuel.

En effet, en prévoyant que ce dernier doit produire l'adresse d'un lieu à partir duquel il est joignable « en Wallonie », le texte implique pour le producteur de produits concerné de disposer d'un établissement principal ou secondaire en Wallonie quelle qu'en soit la forme (agence, succursale ou filiale), voire de disposer d'un mandataire en Région wallonne.

3. Or, ce faisant, la disposition en projet est en contradiction avec l'article 14, § 1^{er}, 1^o, du décret du 10 décembre 2009 qui dispose :

« L'accès à une activité de service ou son exercice en région de langue française ne peut être subordonné à aucune des exigences suivantes :

1^o les exigences discriminatoires fondées directement ou indirectement sur la nationalité ou, en ce qui concerne les sociétés, l'emplacement du siège statutaire, en particulier :

a) l'exigence de nationalité pour le prestataire, son personnel, les personnes détenant du capital social ou les membres des organes de gestion ou de surveillance du prestataire ;

b) l'exigence d'être résident sur le territoire belge pour le prestataire, son personnel, les personnes détenant du capital social ou les membres des organes de gestion ou de surveillance du prestataire ;

[...] ».

4. Comprise telle qu'exposée au point 2, l'exigence imposée constitue donc une restriction à la libre prestation de services dans la mesure où elle ne permet pas au producteur de produits agissant en qualité de personne morale offrant des services dans une autre région ou dans un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, d'offrir ses services en Région wallonne sans y disposer d'une forme d'établissement ou de personnel résident.

5. Il résulte des échanges avec le délégué du Ministre que l'intention de l'auteur de l'avant-projet est, en réalité, d'imposer au producteur de produits de fournir un « point de contact » en Région wallonne, sans qu'à ce jour la notion de « point de contact » soit pour autant clairement définie.

La disposition à l'examen sera donc réexaminée, afin de mieux faire apparaître la notion de « point de contact », et ce en conformité avec les règles de droit européen rappelées ci-avant.

6. Subsidiairement, l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier des raisons pour lesquelles cette exigence ne s'applique pas à un producteur de produits titulaire d'un plan stratégique individuel qui agit exclusivement en tant que personne physique.

7. La disposition à l'examen sera revue à la lumière de l'ensemble de ces observations.

Article 177

1. Les paragraphes 2 et 3 disposent comme suit :

« § 2. Pour chaque régime de responsabilité élargie des producteurs de produits visé par le présent titre ou pour certains d'entre eux qu'il détermine, le Gouvernement ou l'autorité compétente ou l'administration qu'il désigne à cet effet peut arrêter des formulaires conformes d'agrément et d'approbation de plan stratégique individuel.

Lorsque le Gouvernement ou l'autorité compétente ou l'administration qu'il désigne à cet effet arrête un formulaire conforme en vertu de l'alinéa 1^{er}, il ou elle peut notamment déterminer au sein dudit formulaire :

1° une partie générale commune à tous les régimes de responsabilité élargie des producteurs de produits ;

2° une partie spécifique dédiée à chaque régime de responsabilité élargie des producteurs de produits.

§ 3. Sauf disposition contraire ou particulière dans le présent titre ou ses mesures d'exécution, tout formulaire conforme arrêté par le Gouvernement ou par l'autorité compétente ou l'administration désignée à cet effet est envoyé à l'administration selon l'un des modes de communication visé au paragraphe 1^{er} ».

2.1. Le paragraphe 2, alinéa 2, entend ainsi permettre au Gouvernement de déléguer son pouvoir réglementaire à « l'autorité compétente ou l'administration qu'il désigne à cet effet ».

2.2. S'agissant de l'« administration », comme la section de législation l'a déjà rappelé, les agents de l'administration ne répondent pas politiquement de leurs actes devant le Parlement et l'attribution de compétences réglementaires qui leur serait faite, porte atteinte à l'unicité du pouvoir réglementaire. Une subdélégation à ces agents n'est donc en principe pas admissible. Compte tenu toutefois du pouvoir hiérarchique exercé par le ministre sur son administration, une telle attribution ne peut exceptionnellement être admise que si elle concerne

la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique ; ces mesures doivent être d'une nature telle que leur adoption n'emporte pas d'appréciation politique quant aux options qu'elles contiennent et qu'elles mettent en œuvre les principes préalablement arrêtés par les normes de niveau supérieur.

2.3. S'agissant d'une autre « autorité » que le Gouvernement désignerait, et sur laquelle aucun ministre ne disposerait d'un pouvoir hiérarchique, la section de législation a déjà observé à de nombreuses reprises que l'attribution d'une compétence réglementaire à des organismes publics ou à leurs organes est difficilement compatible avec les principes généraux du droit public belge, en ce qu'elle porte également atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et échappe à tout contrôle parlementaire direct.

Si dans le passé, la section de législation a déjà estimé admissibles certaines exceptions à l'interdiction de déléguer une compétence réglementaire à des organismes publics, il s'agissait généralement de délégations de portée limitée et d'une technicité telle qu'il pouvait être considéré que les organismes qui devaient appliquer la réglementation concernée, étaient également les mieux placés pour l'élaborer ⁴⁷.

Même dans ces hypothèses, la section de législation a déjà observé qu'il importe cependant que ces règlements fassent l'objet d'une décision prise par le Gouvernement ou le ministre qu'il délègue, sur proposition de l'organisme, ou à tout le moins d'une approbation par ces derniers et, ce faisant, d'une publication au *Moniteur belge* ⁴⁸. De tels mécanismes permettent que la responsabilité du règlement concerné soit endossée par une autorité qui est responsable politiquement devant le Parlement.

Au regard des principes ainsi rappelés, aucun pouvoir réglementaire ne peut en principe être conféré à une « autorité désignée par le Gouvernement » si ce n'est sur des aspects limités et techniques, tels qu'il est permis de considérer que cette autorité est également la mieux placée pour l'élaborer. Encore faut-il qu'une autorité politiquement responsable puisse endosser la responsabilité des règlements concernés, soit parce que cette autorité – en l'occurrence, le Gouvernement ou le ministre qu'il délègue – interviendra sur proposition de l'autorité concernée, soit parce que le Gouvernement ou le ministre qu'il délègue devra approuver les mesures réglementaires. Cette dernière condition pourrait, le cas échéant, ne pas

⁴⁷ Voir, par exemple, l'avis n° 42.387/VR donné le 27 mars 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 15 mai 2007 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions du Protocole de Kyoto', conclu à Bruxelles, le 19 février 2007, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/42387.pdf> et l'avis n° 63.288/4 donné le 30 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juillet 2018 'relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63288.pdf>.

⁴⁸ Voir l'avis n° 63.288/4.

devoir être remplie pour l'adoption de mesures éminemment techniques et n'intervenant que dans des cas où le pouvoir réglementaire ne suppose pas l'exercice d'un véritable pouvoir d'appréciation impliquant des choix en opportunité, parce que, par exemple, le droit européen détermine déjà l'intégralité, ou presque, de la réglementation concernée ⁴⁹.

3. La détermination de « formulaires conformes d'agrément et de plan stratégique individuel » paraît dépasser la notion de mesure de pure administration ou de nature essentiellement technique qui n'emporterait pas d'appréciation politique quant aux options contenues.

Par conséquent, il convient d'habiliter uniquement le Gouvernement à adopter ces formulaires, celui-ci ayant la possibilité de déléguer, le cas échéant, cette compétence au ministre compétent, conformément à l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Article 178

Le délégué du Ministre a confirmé que l'article 178, qui est barré dans le texte transmis à la section de législation, a, en réalité, été supprimé par l'auteur de l'avant-projet et qu'il convient de ne pas en tenir compte.

Articles 200 et 201

1. Outre qu'il serait plus adéquat d'insérer le dispositif pénal envisagé dans la partie VIII du livre I^{er} de Code de l'environnement, comme c'est le cas actuellement des dispositions pénales en matière de déchets, la disposition à l'examen appelle les observations suivantes.

2. À l'article 200, la section de législation n'aperçoit pas l'utilité de prévoir les trois catégories distinctes d'infraction que constituent les 2^o, 3^o, et 4^o, de son alinéa 1^{er} : en effet, telles qu'elles sont rédigées, ces dispositions aboutissent toutes à classer en deuxième catégorie, le fait de générer un ou plusieurs déchets sauvages, quel que soit le contexte ou l'ampleur des faits.

Certes, l'alinéa 2 de l'article 200 prévoit que « concernant le 3^o, l'amende administrative ou pénale ne peut être inférieure à 1.000 euros », ce qui paraît pouvoir justifier la création de la catégorie spécifique définie au 3^o. Toutefois, ceci ne permet pas de comprendre les motifs justifiant l'instauration de la catégorie visée à l'alinéa 1^{er}, 2^o.

⁴⁹ Pour une observation similaire, voir l'avis n° 69.166/4 donné le 10 juin 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 21 décembre 2021 'portant transposition du Code des communications électroniques européen et modification de diverses dispositions en matière de communications électroniques', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69166.pdf>.

En toute hypothèse, l'alinéa 2 de l'article 200, qui ajoute aux règles en matière de détermination de la sanction administrative ou pénale, prévues à la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'environnement, gagnerait à être intégré dans cette partie.

La disposition à l'examen sera revue à la lumière de ces observations.

2. L'alinéa 1^{er}, 6°, de l'article 200, sanctionne pénalement le non-respect de l'article 33 de l'avant-projet, dont le paragraphe 1^{er} a une portée très large, puisqu'il « interdit d'abandonner, de rejeter ou de gérer un déchet sans respecter les dispositions du présent décret, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et leurs mesures d'exécution, ainsi que les dispositions de l'Union européenne relatives aux déchets ».

Quant au paragraphe 2 du même article 33, la section de législation n'aperçoit pas comment il pourrait faire l'objet d'un non-respect de nature à justifier une sanction pénale puisqu'il prévoit que « [s]ans préjudice des dispositions de la partie VIII du Livre 1^{er} du Code de l'environnement, le Gouvernement ou les autorités locales peuvent pourvoir d'office à la gestion des dépôts sauvages de déchets ».

Il n'est pas pertinent ni adéquat de sanctionner la méconnaissance de l'article 33 de l'avant-projet dans son entièreté, seule celle du paragraphe 1^{er} de cette disposition pourrait avoir du sens en tant qu'il énonce qu'

« [i]l est interdit d'abandonner, de rejeter ou de gérer un déchet sans respecter les dispositions du présent décret, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et leurs mesures d'exécution ainsi que les dispositions de l'Union européenne et internationales relatives aux déchets ».

Toutefois, même en ne sanctionnant pénalement que la méconnaissance de ce paragraphe 1^{er}, la disposition en projet couvre un spectre normatif extrêmement large, des situations très nombreuses et variées, qui ne sont pas précisément identifiées, en particulier s'agissant des dispositions du droit de l'Union européenne relatives aux déchets. Cette façon de procéder ne permet pas de garantir le respect du principe de prévisibilité de la loi pénale.

À cet égard, la section de législation ⁵⁰ a déjà eu l'occasion de rappeler que selon la Cour européenne des droits de l'Homme :

« Pour être conforme à l'article 7 de la Convention, une loi pénale qui définit une infraction en ayant recours à la technique de 'législation par référence' doit [...] respecter les exigences générales relatives à la 'qualité de la loi', c'est-à-dire qu'elle doit être suffisamment précise, accessible et prévisible dans son application. Étant donné que la norme référée devient partie intégrante de la définition de l'infraction, les deux normes (la norme référente et la norme référée) lues conjointement doivent permettre aux personnes concernées de prévoir, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, quel comportement peut engager leur responsabilité pénale. Cette interprétation

⁵⁰ Avis n° 68.188/4 donné le 27 octobre 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 novembre 2020 'portant exécution de l'article 47/15bis du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68188.pdf> ; voir également l'avis n° 71.231/4 donné le 27 avril 2022 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « visant à assurer la mise en œuvre du décret du 6 mai 2019 relatif à la délinquance environnementale ».

découle pour la Cour des principes généraux de sa jurisprudence concernant les exigences en matière de qualité de la loi, et elle est confortée par les éléments de droit comparé disponibles.

Par ailleurs, la Cour considère que la manière la plus efficace de garantir la clarté et la prévisibilité d'une incrimination conçue sur ce modèle est de faire en sorte que la référence soit explicite et que la norme référente définisse les éléments constitutifs de l'infraction. En outre, les normes référées ne doivent pas étendre la portée de l'incrimination telle qu'elle est définie par la norme référente. En tout état de cause, il appartient à la juridiction nationale appliquant à la fois la norme référente et la norme référée d'apprécier si l'engagement d'une responsabilité pénale était prévisible dans les circonstances de l'espèce »⁵¹.

Certes, l'alinéa 1^{er}, 6°, de l'article 200 énumère certaines infractions spécifiques, mais, d'une part, cette énumération ne revêt pas un caractère exhaustif, et, d'autre part, elle reste, sur certains points, tout à fait imprécise, en particulier en son point a), qui vise « les dispositions de droit de l'Union européenne mentionnées à l'article [...] 8, paragraphe 1^{er}, si elles sont directement applicables ».

Aux fins de satisfaire au principe de prévisibilité de la loi pénale, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de mentionner de manière exhaustive, en se référant à des dispositions précises, les comportements ou omissions qu'il entend sanctionner pénalement.

L'alinéa 1^{er}, 6°, de l'article 200 sera fondamentalement revu à la lumière de ces observations.

3. L'alinéa 1^{er}, 9°, de l'article 200 érige en infraction de deuxième catégorie le fait d'être une commune ou une association de communes ne respectant pas les dispositions arrêtées par le Gouvernement en vertu de l'article 63, § 2, 4°, de l'avant-projet.

Quant à l'alinéa 1^{er}, 10°, de l'article 200, il érige en infraction de deuxième catégorie le fait d'être une personne morale de droit public effectuant, que ce soit directement ou indirectement, notamment par l'entremise d'une autre personne morale, une ou plusieurs des opérations visées à l'article 66 de l'avant-projet sans respecter l'ensemble des conditions visées par cet article.

Ces dispositions doivent être examinées au regard de l'article 11, alinéas 1^{er} et 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui dispose comme suit :

« Dans les limites des compétences des Communautés et des Régions, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements; les dispositions du livre I^{er} du Code pénal s'y appliquent, sauf les exceptions qui peuvent être prévues par décret pour des infractions particulières.

⁵¹ Cour eur. D.H., avis consultatif du 29 mai 2020 relatif à l'utilisation de la technique de « législation par référence » pour la définition d'une infraction et aux critères à appliquer pour comparer la loi pénale telle qu'elle était en vigueur au moment de la commission de l'infraction et la loi pénale telle que modifiée, Demande n° P16-2019-001, §§ 72 et 73.

L'avis conforme du Conseil des ministres est requis pour toute délibération au sein du Gouvernement de Communauté ou de Région sur un avant-projet de décret reprenant une peine ou une pénalisation non prévue au livre I^{er} du Code pénal ».

Compte tenu de cette disposition, il y a lieu d'avoir égard également au livre I^{er} du Code pénal, spécialement les articles 5 et 7bis, qui disposent comme suit :

« Art. 5. Toute personne morale est pénalement responsable des infractions qui sont intrinsèquement liées à la réalisation de son objet ou à la défense de ses intérêts, ou de celles dont les faits concrets démontrent qu'elles ont été commises pour son compte.

Sont assimilées à des personnes morales :

1° les sociétés simples ;

2° les sociétés en formation.

La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs des mêmes faits ou y ayant participé.

[...]

Art. 7bis. Les peines applicables aux infractions commises par des personnes morales, à l'exception des personnes morales de droit public visées à l'alinéa 3, sont :

en matière criminelle, correctionnelle et de police :

1° l'amende ;

2° la confiscation spéciale; la confiscation spéciale prévue à l'article 42, 1°, prononcée à l'égard des personnes morales de droit public, ne peut porter que sur des biens civilement saisissables ;

en matière criminelle et correctionnelle :

1° la dissolution; celle-ci ne peut être prononcée à l'égard des personnes morales de droit public ;

2° l'interdiction d'exercer une activité relevant de l'objet social, à l'exception des activités qui relèvent d'une mission de service public ;

3° la fermeture d'un ou plusieurs établissements, à l'exception d'établissements où sont exercées des activités qui relèvent d'une mission de service public ;

4° la publication ou la diffusion de la décision.

En ce qui concerne l'État fédéral, les Régions, les Communautés, les provinces, les zones de secours, les prézones, l'Agglomération bruxelloise, les communes, les zones pluricommunales, les organes territoriaux intracommunaux, la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande, la Commission communautaire commune et les centres publics d'aide sociale seule la simple déclaration de culpabilité peut être prononcée, à l'exclusion de toute autre peine ».

Afin de faire écho à ces dispositions, les articles D.139 et D.140 du livre I^{er} du Code de l'environnement, tel que remplacés par le décret du 6 mai 2019, prévoient :

« Art. D.139. Les dispositions du livre I^{er} du Code pénal sont applicables aux dispositions visées à l'article D.138 et aux dispositions réglementaires prises en vertu de celles-ci.

Art. D.140. Sans préjudice des articles 5 et 7bis du Code pénal, l'État fédéral, les Régions, les Communautés, les provinces, les zones de secours, les communes, les zones pluricommunales et les centres publics d'action sociale peuvent être tenus pour responsable, à l'issue de la procédure de sanction administrative, de l'infraction constatée. Dans ce cas, seule une mesure de restitution peut être prononcée, à l'exclusion de toute autre sanction ».

Tels que ces articles D.139 et D.140 sont rédigés, ils n'ont vocation à s'appliquer qu'aux seules infractions énumérées à l'article D.138 du livre I^{er} du Code de l'environnement, et ne s'appliqueront dès lors pas aux infractions visées à l'article 200 de l'avant-projet à l'examen.

Dès lors de deux choses l'une :

– Soit les infractions énumérées à l'article 200 de l'avant-projet seront intégrées dans l'article D.138 du livre I^{er} du Code de l'environnement, de sorte que les articles D.139 et D.140 du même livre s'y appliqueront sans aucun doute possible ;

– Soit une disposition inspirée de l'article D.140 du livre I^{er} du Code de l'environnement sera intégrée dans l'avant-projet à l'examen.

4. Les articles 200 et 201 seront revus à la lumière de ces observations.

Article 204

1. L'article 204 entend régler de manière générale les traitements de données à caractère personnel résultant de l'ensemble des dispositions de l'avant-projet.

Une telle manière de faire n'est pas adéquate.

2.1. Comme l'expose en substance l'Autorité de protection des données dans son avis n° 10/2021 du 5 février 2021, dans le système mis en place par le RGPD et la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (RGPD)' ⁵², il s'impose de déterminer, pour chaque catégorie de données traitées, les finalités du traitement, le responsable du traitement et la durée de conservation.

⁵² Spécialement l'article 5, paragraphe 1, b), du RGPD.

Si, pour régler ces différentes questions, certaines habilitations peuvent être conférées au Gouvernement, il reste que, comme la section de législation l'a déjà rappelé, le principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution impose que les éléments essentiels des traitements des données à caractère personnel soient fixés par le législateur. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ⁵³.

En l'espèce, l'article 204 est en défaut de définir les catégories de données traitées de même que les catégories de personnes ayant accès aux données.

Par ailleurs, les finalités énumérées au paragraphe 2 sont trop larges et non spécifiques à chaque catégorie de données. Compte tenu du principe de légalité, cette difficulté ne peut être résolue, comme le fait le paragraphe 3, en permettant au Gouvernement de préciser ces finalités « pour chaque procédure administrative qu'il instaure par ou en vertu de décret ».

Enfin, le Gouvernement ne peut être habilité, sans aucune forme d'encadrement, à fixer la durée de conservation des données concernées.

2.2. En outre, comme le mentionne également l'Autorité de protection des données, prévoir que « sont uniquement collectées les données à caractère personnel adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire afin de réaliser une ou plusieurs des finalités visées au paragraphe 2 » consiste à paraphraser l'article 5, paragraphe 1, c), du RGPD et le principe de minimisation des données que cette disposition instaure, ce qui ne peut être admis : il appartient au législateur de prévoir, pour chaque catégorie de données faisant l'objet d'un traitement, les mesures de nature à garantir le respect de principe de minimisation.

3. La question se pose de savoir comment cette disposition à portée générale est appelée à se combiner avec les dispositions qui, dans l'avant-projet, entendent régler spécifiquement le traitement de certaines données à caractère personnel par l'administration ou toute autre autorité compétente, tels les articles 86, 173, et 176 de l'avant-projet.

4. En conclusion, l'article 204 sera omis et l'ensemble de l'avant-projet sera revu en manière telle que, pour chaque catégorie de données traitées, il détermine 1°) les catégories de données traitées, 2°) les catégories de personnes concernées, 3°) la finalité poursuivie par le traitement, 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées, et 5°) le délai maximal de conservation des données ⁵⁴.

⁵³ Voir notamment l'avis n° 68.936/AG/AV donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.pdf>.

⁵⁴ *Ibidem*.

Articles 211 à 225

1. En substance, ces dispositions ont pour objet d'établir le cadre juridique dans lequel les demandes d'approbation de plans de réhabilitation des lieux de dépôt sauvage de déchets devront ou pourront être introduites auprès de l'administration régionale et seront examinées par celle-ci.

Outre l'observation générale III, elles appellent les observations suivantes.

2. Selon l'article 1^{er}/2 § 1^{er}, en projet, du décret du 27 juin 1996 (article 216 de l'avant-projet),

« [p]our autant que la situation concernée présente au moins un dépôt sauvage de déchets et au moins une infraction au décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols et ses mesures d'exécution, le présent chapitre peut être applicable :

1° sur décision judiciaire prise conformément aux articles D.156 et D.157 du Livre 1^{er} du Code de l'environnement ;

2° dans le cadre d'une transaction proposée conformément à l'article D.159, paragraphe 1^{er}, du Livre 1^{er} du Code de l'environnement ;

3° sur décision du fonctionnaire sanctionnateur conformément à l'article D. 201 du Livre 1^{er} du Code de l'environnement ;

4° d'initiative par quiconque ».

Au regard de cette disposition, différentes questions se posent quant à l'élément déclencheur du régime juridique en projet.

Tout d'abord, dès lors que le plan de réhabilitation vise deux objets distincts ⁵⁵, dont seul le second concerne la gestion et l'assainissement du sol, la section de législation se demande pour quels motifs le régime en projet ne s'appliquera qu'à la condition que, outre la présence d'un dépôt sauvage de déchets, il existe « au moins une infraction au décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols et ses mesures d'exécution ». Au demeurant, la question se pose de savoir quelle autorité sera appelée à se prononcer sur l'existence-même d'une telle infraction, tout en respectant la présomption d'innocence, spécialement dans l'hypothèse où la demande d'approbation du plan de réhabilitation sera introduite « d'initiative par quiconque », et non par le biais d'une décision judiciaire, d'une transaction ou d'une décision du fonctionnaire sanctionnateur.

2. Les dispositions à l'examen établissent certains liens avec la législation en matière de permis d'urbanisme, de permis d'environnement et de gestion et d'assainissement des sols.

⁵⁵ Voir l'article 1^{er}/3, § 1^{er}, en projet, du décret du 27 juin 1996 (article 217 de l'avant-projet).

Ainsi,

1° selon l'article 1^{er}/6, § 2, en projet, du décret du 27 juin 1996 (article 221 de l'avant-projet)

« Toute demande d'approbation d'un plan de réhabilitation contient également, le cas échéant, les informations ou les documents requis par :

1° l'article D.IV.26, paragraphe 1^{er}, du Code du développement territorial et ses mesures d'exécution ;

2° l'article 17 et l'article 83, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et leurs mesures d'exécution ».

2° selon l'article 1/10, §§ 2 et 4, en projet, du décret du 27 juin 1996 (article 225 de l'avant-projet)

« Si l'administration régionale approuve avec ou sans conditions le plan de réhabilitation, sa décision fixe au moins le délai endéans lequel les actes et travaux de réhabilitation doivent être entamés et terminés.

Le cas échéant, la décision visée l'alinéa 1^{er} du présent paragraphe mentionne les informations ou les documents requis conformément aux législations et réglementations visées à l'article 68, paragraphe 3 du présent décret, et notamment :

1° articles D.IV.53 à D.IV.58 du Code du développement territorial et leurs mesures d'exécution ;

2° l'article 45 du décret du 11 mars 1999 relatif aux permis d'environnement, et ses mesures d'exécution ».

3° selon l'article 1/10, § 4, en projet, du décret du 27 juin 1996 (article 225 de l'avant-projet)

« Toute décision d'approbation sans ou avec conditions d'un plan de réhabilitation vaut :

l° permis d'environnement, permis d'urbanisme, permis unique et déclaration d'établissement de classe 3 au sens du décret du 11 mars 1999 relatif aux permis d'environnement et du Code du développement territorial et leurs mesures d'exécution ;
et

2° décision administrative statuant sur :

- a) l'étude d'orientation ;
- b) l'étude de caractérisation ;
- c) le projet d'assainissement ;
- d) les actes et travaux d'assainissement ;
- e) les mesures de suivi ;
- f) les mesures de sécurité.

Par dérogation au 2°, la décision d'approbation sous conditions du plan de réhabilitation ne vaut pas toutes les décisions administratives visées aux points a) à f) si un ou plusieurs desdits points sont érigés en condition d'approbation du plan de réhabilitation. Dans cette hypothèse, la décision d'approbation sous conditions du plan de réhabilitation vaut décision administrative pour les points a) à f) qui ne sont pas visés par une condition de ladite décision d'approbation. L'exécution et le respect de telles conditions se réalisent conformément au décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols ainsi qu'à ses mesures d'exécution ».

Toutefois, l'articulation entre toutes les législations concernées n'apparaît pas de manière claire et est de surcroît organisée de manière lacunaire par le texte en projet.

Ainsi, la question se pose de savoir ce qu'il en est de la surveillance et du contrôle de la bonne exécution du plan de réhabilitation, de même que du régime de sanction applicable en cas de manquement soit au stade de l'introduction de la demande d'approbation du plan, soit au stade de sa mise en œuvre et de son exécution.

Le texte en projet est, sur ces points, totalement muet, et s'il est prévu que le plan approuvé « vaudra » permis d'urbanisme, permis d'environnement, permis unique, déclaration ou décision administrative en matière d'assainissement des sols, une telle prévision n'implique pas en soi et nécessairement que tous les régimes de surveillance et de contrôle organisés dans le cadre des différentes législations relatives à ces permis, déclarations et décisions, trouveront à s'appliquer.

En tout état de cause, il convient d'organiser de manière claire, prévisible et cohérente la surveillance et le contrôle de la bonne exécution du plan, en tenant compte de tous les aspects que celui-ci sera appelé à couvrir. Il en va de même du régime des sanctions administratives ou pénales qui pourront être infligées, le cas échéant, en cas d'inexécution totale ou partielle des obligations résultant du plan de réhabilitation, ou en cas d'exécution d'actes et de travaux en l'absence d'approbation du plan requis.

3. Dans un ordre d'idées similaire, il convient également d'assurer la transparence, la précision et la prévisibilité des dispositions qui règlent la procédure d'approbation du plan de réhabilitation.

Sur ce point, le texte en projet ne peut se borner à faire la distinction entre l'hypothèse dans laquelle le plan sera soumis à « une étude d'incidences conformément aux articles D.66, paragraphe 2 et D.68, paragraphes 2 et 3, du Livre I^{er} du Code de l'environnement » et celle dans laquelle il ne le sera pas.

Outre que les renvois ainsi opérés aux articles D.66, § 2, et D.68, §§ 2 et 3, du livre I^{er} du Code de l'environnement apparaissent erronés ⁵⁶, il appartient au législateur de préciser dans quelle hypothèse une étude d'incidences sera requise et dans quelle hypothèse elle ne le sera pas. À nouveau le seul fait de prévoir que le plan approuvé « vaudra » permis d'urbanisme, permis d'environnement, permis unique, déclaration ou décision administrative en matière d'assainissement des sols, s'avère, à cet égard, insuffisant.

4. En conclusion, au vu des observations qui précèdent, le régime juridique des plans de réhabilitation des lieux de dépôt sauvage de déchets sera fondamentalement revu et complété.

Il conviendra également de compléter le commentaire des articles, qui est totalement lacunaire concernant ces dispositions.

Article 223

Dès lors que la disposition en projet ne renvoie pas, pour l'organisation de l'enquête publique, au livre I^{er} du Code de l'environnement, il n'y a pas lieu de faire mention, en son paragraphe 6, du procès-verbal « visé à l'article D.29-19, du livre I^{er} du Code de l'environnement ».

La disposition en projet sera revue à la lumière de cette observation.

Article 224

À l'article 1^{er}/9, alinéa 2, en projet, le mot « objectifs » sera remplacé par le mot « objections ».

Article 234

L'article 53 du décret du 6 mai 1999 'relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes' a été complété successivement par des alinéas identiques, insérés par des dispositions qui présentent la particularité d'avoir été adoptées sous la forme d'un cavalier budgétaire, c'est-à-dire sous la forme de dispositions de droit matériel insérées dans un ou des décrets de nature budgétaire.

En l'espèce, les cavaliers budgétaires concernés sont l'article 19 du décret du 13 décembre 2017 'contenant le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2018', l'article 21 du décret du 30 novembre 2018 'contenant le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2019', l'article 16 du décret du 19 décembre 2019 'contenant le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année

⁵⁶ Notamment, l'article D.68, du livre I^{er} du Code de l'environnement n'est pas divisé en paragraphe, et ne compte que deux alinéas.

budgétaire 2020', l'article 16 du décret du 17 décembre 2020 'contenant le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2021', et l'article 16 du décret du 22 décembre 2021 'contenant le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2022'.

Or, comme la section de législation l'a déjà plusieurs fois relevé, un cavalier budgétaire a, sauf indication contraire, une valeur permanente, et non pas seulement une valeur annuelle ⁵⁷.

Par conséquent, il convient d'abroger tous et chacun des alinéas insérés dans l'article 53 par les différents cavaliers budgétaires énumérés, en mentionnant par ailleurs les modifications en vigueur apportées entretemps à ces dispositions.

L'article 234 sera revu et complété en conséquence.

Article 235

Le 1° reproduit une norme qui existe déjà et qui présente la particularité d'avoir été adoptée sous la forme d'un cavalier budgétaire, à savoir l'article 15 du décret du 22 décembre 2021.

Pour les raisons exposées dans l'observation formulée sous l'article 234, le 1° qui n'a d'autre objet que de reproduire une modification déjà opérée par un cavalier budgétaire pour lequel il n'existe pas d'indication permettant de considérer qu'il avait ou qu'il a seulement une valeur annuelle, sera omis.

Article 240

Il résulte de l'article 30 du décret du 6 mai 2019 'relatif à la délinquance environnementale' que son article 2 entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2022, c'est-à-dire à une date qui sera antérieure à celle de l'entrée en vigueur du décret en projet.

⁵⁷ Voir notamment l'avis n° 60.135/2-4 donné le 17 octobre 2016 sur l'avant-projet devenu le décret-programme de la Région wallonne du 21 décembre 2016 'portant sur des mesures diverses liées au budget' et les références citées par cet avis, *Doc. parl.*, Parl. w., 2016-2017, n° 667/1, pp. 27 à 29, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60135.pdf> ; l'avis n° 63.475/2-4 donné le 6 juin 2018 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 17 juillet 2018 'portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme, d'agriculture, de nature, de forêt, des pouvoirs locaux et de logement', *Doc. parl.*, Parl. w., 2017-2018, n° 1142/1, pp. 161 et s., <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63475.pdf> ; l'avis n° 69.783/2/V donné le 4 août 2021 sur un avant-projet devenu le décret du 22 décembre 2021 'portant création d'une UAP de type 1 « Fonds bas carbone et résilience »', *Doc. parl.*, Parl. w., 2021-2022, n° 734/1, pp. 8 à 11, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69783.pdf> ; et l'avis n° 70.106/4 donné le 6 octobre 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 novembre 2021 'exécutant les articles 101 à 103 et 109 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales, portant sur l'obligation d'information et le devoir de conseil des Caisses d'allocations familiales', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70106.pdf>.

Par conséquent, l'alinéa 2 de l'article 240 sera omis.

Article 243

L'article 243 entend mettre en place un régime transitoire.

Sa rédaction est peu claire et le commentaire de l'article ne permet pas d'en appréhender la portée de manière tout à fait précise.

S'agissant du paragraphe 1^{er}, à bien comprendre l'intention de l'auteur de l'avant-projet, celle-ci consiste – plutôt que de « réputer » certains permis d'environnement et déclaration « conformes » au décret du 11 mars 1999, au décret en projet et à leurs arrêtés d'exécution, à permettre aux titulaires de permis et aux déclarants concernés, dont les permis et les déclarations sont antérieures à l'entrée en vigueur du décret en projet, la poursuite des activités couvertes par ces permis et déclarations jusqu'au terme de ceux-ci, à la condition toutefois de disposer d'un agrément ou d'un enregistrement en tant que collecteur en vertu du décret 27 juin 1996 ou en vertu du décret en projet, et ce sans devoir solliciter une modification de leur permis ou introduire une nouvelle demande de permis, ou introduire une nouvelle déclaration.

Dans ce système transitoire, si l'agrément ou l'enregistrement arrive à son terme après l'entrée en vigueur du décret en projet, mais avant l'expiration de la durée de validité du permis ou de la déclaration, l'intéressé peut alors introduire une demande de « renouvellement » de son agrément ou de son enregistrement, conformément au décret en projet, la durée de ce renouvellement étant toutefois limitée à celle du permis ou de la déclaration concernée.

Si tel est bien l'objectif poursuivi, le paragraphe 1^{er} sera revu pour exprimer clairement cette intention de l'auteur de l'avant-projet.

S'agissant du paragraphe 2, il ne paraît avoir de sens que s'il concerne toute demande de permis ou déclaration introduite postérieurement à la date d'entrée en vigueur du texte en projet. Si tel est le cas, il y a lieu de revoir sa rédaction afin de l'exprimer clairement.

Quoi qu'il en soit, la disposition à l'examen sera revue en manière telle que l'intention de l'auteur de l'avant-projet apparaisse sans ambiguïté.

Pour le surplus et en tout état de cause, il est renvoyé, *mutatis mutandis*, à l'observation formulée sous les articles 39 à 42.

Article 244

Cette disposition se borne à rappeler la règle de droit commun qui figure à l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980, selon lequel

« [l]es décrets sont obligatoires le dixième jour après celui de leur publication au *Moniteur belge*, à moins qu'ils n'aient fixé un autre délai ».

Elle est inutile et sera omise.

OBSERVATIONS FINALES

1. L'avant-projet à l'examen comporte de nombreux articles numérotés X/2.

Cette façon de procéder n'est pas admissible dans un dispositif autonome.

La numérotation des articles de l'avant-projet sera intégralement revue.

2. Les dispositions de l'avant-projet contiennent des erreurs dans les renvois qu'elles opèrent à d'autres dispositions de celui-ci. À titre d'exemple, l'article 147, § 1^{er}, de l'avant-projet renvoie à l'article 117 de celui-ci, alors qu'il devrait renvoyer à son article 116.

Le dispositif en projet sera soigneusement revu afin de corriger ces erreurs.

3. Le commentaire des articles comporte également des erreurs quant aux numéros des dispositions qu'il commente.

Il sera soigneusement revu afin de corriger ces erreurs.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET