



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 76.129/4
du 23 mai 2024

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'déterminant
les conditions et modalités de couverture des couts des parcs
à conteneurs exposés par les personnes morales de droit public
dans le cadre des obligations de reprise'

Le 11 avril 2024, 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 prorogé de quinze jours ^{*}, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'déterminant les conditions et modalités de couverture des couts des parcs à conteneurs exposés par les personnes morales de droit public dans le cadre des obligations de reprise'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 23 mai 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Géraldine ROSOUX, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 mai 2024.

^{*} Par courriel du 15 avril 2024.

*

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

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

OBSERVATION PRÉALABLE

Compte tenu de la technicité du dispositif en projet et de la complexité du mécanisme de calcul des coûts mis en place, il convient de rédiger un rapport au Gouvernement qui permette de comprendre les modalités selon lesquelles l'arrêté entend déterminer les coûts qu'impliquent les différents parcs à conteneurs (PAC) et qui, en particulier, comportera les éléments d'explication permettant de mieux cerner la portée et la raison d'être de chaque annexe.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article 135 du décret du 9 mars 2023 'relatif aux déchets, à la circularité des matières et à la propreté publique' dispose :

« 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 agréée en vertu de l'article 103 avec laquelle le producteur de produits a contracté, le Gouvernement peut, 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 132. Lesdites règles contraignantes incluent au moins un modèle de calcul desdits coûts et une liste des coûts nets à prendre en charge.

Si le Gouvernement fixe les règles contraignantes visées à l'alinéa 1^{er}, il peut en outre organiser, en tenant compte des recettes éventuelles et des éventuels droits de consigne non réclamés, l'imputation et la récupération desdits coûts auprès des producteurs de produits concernés via un système de redevance régionale au profit des personnes morales de droit public concernées et des entreprises d'économie sociale agréées en vertu de l'article 103 concernées ».

L'alinéa 13 du préambule précise que « le présent arrêté s'applique uniquement en cas de défaut d'accord entre les parties ». Cette volonté d'établir des règles supplétives est confirmée dans la note au Gouvernement.

Cette précision ne figure toutefois pas dans le dispositif du projet. Ainsi, en l'état, l'article 2 du projet rend celui-ci applicable à tous les calculs de coûts, sans qu'un accord entre les parties ne puisse l'écarter.

Par ailleurs, il ne ressort pas de la rédaction de l'article 135 du décret du 9 mars 2023, que le Gouvernement dispose du pouvoir de fixer des règles contraignantes qui ne seraient applicables qu'à défaut d'accord entre les parties.

À la lumière de l'article 135 du décret du 9 mars 2023 et dans l'attente d'une éventuelle clarification du fondement juridique à ce propos, il faut conclure que le Gouvernement n'est pas habilité à fixer des règles dont l'application serait écartée lorsqu'existe un accord entre les parties.

En conséquence, l'alinéa 13 du préambule sera omis.

2. L'article 7 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2010 'instaurant une obligation de reprise de certains déchets' dispose :

« § 1^{er}. L'obligataire de reprise est tenu de reprendre auprès des personnes morales de droit public, de manière régulière et à ses frais, les déchets ménagers visés à l'article 2 que celles-ci ont collectés sélectivement [...].

§ 2. Les personnes morales de droit public ne peuvent exiger de sa part aucune rétribution à l'exception d'une part des couts réels et complets de la collecte, du tri et du traitement des déchets concernés, et d'autre part des couts d'investissement et d'exploitation, subsides inclus, des installations, et afférents à la gestion desdits déchets.

Sont pris en considération pour l'établissement des couts visés à l'alinéa précédent les couts afférents aux conteneurs, à l'infrastructure, au personnel affecté à la gestion des installations de collecte ou regroupement, en ce compris pour la gestion administrative, aux frais généraux liés à la gestion des installations, aux frais de suivi des marchés, et à la communication à destination des utilisateurs des installations portant sur la catégorie de déchets concernés. Ils sont déterminés sur le modèle établi de commun accord entre les personnes morales de droit public concernées et les obligataires de reprise ; ce modèle tient compte des spécificités régionales des parcs à conteneurs et des obligations spécifiques imputables aux bénéficiaires de subventions en application de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2007 relatif au financement des installations de gestion de déchets.

Le Ministre peut arrêter le modèle sur base duquel les couts sont établis ».

Au moyen de l'article 7, § 2, alinéa 2, de l'arrêté du 23 septembre 2010, le Gouvernement a déjà arrêté des éléments permettant de déterminer les couts que les personnes morales de droit public sont susceptibles de réclamer à la suite de la collecte des déchets que celles-ci réalisent dans le cadre des obligations de reprise.

L'auteur du projet veillera à assurer la cohérence entre le dispositif en projet et l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2010, en modifiant ce dernier le cas échéant.

3. Le projet d'arrêté comprend un nombre important de dispositions répétant partiellement ou totalement d'autres dispositions. Outre que cette rédaction nuit à la lisibilité du dispositif, elle implique une dispersion des règles pourtant liées entre elles ainsi que, dans certains cas, des contradictions.

Ainsi, et à titre d'exemple :

1° L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, définit les frais de personnel en précisant les catégories de frais qui les composent. L'article 3, § 2, reproduit *in extenso* la définition de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, en vue de préciser les sous-catégories de frais qui composent l'une de ces catégories.

2° L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7°, définit la notion de frais directs d'infrastructure, en reprenant, dans une liste exemplative, les catégories de frais qu'ils comprennent, parmi lesquels « le cas échéant les contenants ». Cependant, l'article 3, § 1^{er}, précise que les couts exposés par les parcs à conteneurs se composent notamment des frais directs d'infrastructure (2°) et des contenants (5°), sans utiliser l'expression « le cas échéant ». Ensuite, l'article 3, § 4, définit à nouveau les frais directs d'infrastructure en précisant ce qu'ils comprennent mais d'une manière différente de celle utilisée à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7°. Cette dernière définition est ensuite répétée à l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, 3°.

3° L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 6°, d'une part, et les articles 3, § 3, et 4, § 2, alinéa 2, 2°, d'autre part, définissent les frais de fonctionnement en identifiant les composantes de ces frais, sans que ces définitions soient identiques.

4° L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 9°, définit la notion de « modèles déterminés par l'arrêté », laquelle n'est pas utilisée comme telle dans la suite du projet.

Le dispositif sera revu afin de veiller à la cohérence des définitions qu'il contient et d'éviter les redondances inutiles.

Il est rappelé à cet égard qu'une définition ne peut être utilisée pour introduire des éléments normatifs. De tels éléments normatifs doivent être énoncés dans les articles du dispositif qui utilisent la notion définie ¹.

Il est également rappelé qu'il est conseillé de définir un mot uniquement lorsque cela est nécessaire ² et qu'il est déconseillé de préciser la portée d'une définition consacrée par une disposition dans une disposition distincte ³.

Par souci de lisibilité et donc d'accessibilité de la réglementation, le projet sera revu en conséquence.

¹ Avis 52.585/2 donné le 28 janvier 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 24 juin 2013 'relative aux sanctions administratives communales', *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2712/001, pp. 46-48 et *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 97.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 95.

³ *Ibidem*, recommandation n° 99.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 3

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 2^o, et dans l'annexe 3, le mot « recyparc » sera remplacé par l'acronyme « PAC ».

Article 4

Le paragraphe 6 sera complété pour mentionner l'année à partir de laquelle les couts directs sont indexés.

Article 5

1. Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, 1^o, le verbe « sommer » sera remplacé par le verbe « additionner ».
2. L'article 5 ne précise rien concernant les entreprises d'économie sociale agréées en vertu de l'article 103, visées par l'article 135 du décret du 9 mars 2023.

Il ressort des explications communiquées à ce propos par la déléguée du Ministre que les réalités de terrain sont très différentes et que les couts sont incomparables, de sorte qu'il n'apparaissait pas adéquat de régler les deux situations dans le même arrêté, l'adoption d'un arrêté distinct étant ainsi envisagée.

Il est pris acte de cette explication.

3. Le paragraphe 6 délègue à l'administration le pouvoir d'« actualiser certains paramètres », sans les identifier autrement, jusqu'à deux ans après son entrée en vigueur, ce qui s'analyse comme un pouvoir réglementaire.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un agent de l'administration qui n'est pas politiquement responsable devant une assemblée démocratiquement élue n'est en principe pas admissible dès lors qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par la section de législation et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. 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.

Eu égard à ces principes, la subdélégation prévue au paragraphe 6 n'apparaît pas à priori admissible.

La disposition sera réexaminée à la lumière de cette observation.

Annexe 2

Afin d'être conforme à l'habilitation visée à l'article 135 du décret du 9 mars 2023, le projet d'arrêté doit prendre en compte les recettes réalisées par les personnes morales de droit public dans leur gestion des déchets.

Interrogée sur ce point, la déléguée du Ministre a précisé que ces recettes sont prises en compte, dès lors que l'annexe 2 fait état des couts nets, recettes et subsides compris.

Cet élément gagnerait à ressortir explicitement du texte de l'annexe.

Annexe 3

Les tableaux de l'annexe 3 gagneraient à être complétés par une ligne supplémentaire faisant état des totaux utiles au calcul opéré.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO