

ARRÊT

En cause:

le recours en annulation de l'article 76, 1°, du décret-programme de la Région wallonne 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 », introduit par l'ASBL « Belgisch Fonds voor de Inzameling en Verwerking van Elektrohuishoudtoestellen » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et L. Lavrysen, et des juges T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier F. Meerssaut, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

I Objet du recours

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 2 avril 2019 et parvenue au greffe le 4 avril 2019, un recours en annulation de l'article 76, 1°, du décret-programme de la Région wallonne 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 » (publié au Moniteur belge du 8 octobre 2018) a été introduit par l'ASBL « Belgisch Fonds voor de Inzameling en Verwerking van Elektrohuishoudtoestellen », l'ASBL « Recupel Audio-Video », l'ASBL « Recupel SDA », l'ASBL « Recupel ICT », l'ASBL « Recupel E.T. & GARDEN », l'ASBL « LightRec », l'ASBL « MeLarec », l'ASBL « Recupel », l'ASBL « Bebat », l'ASBL « Recytyre », l'ASBL « Federatie van de Elektriciteit en de Elektronica », l'ASBL « Agoria », l'ASBL « Traxio », l'ASBL « Fédération Belge des Fournisseurs de Machines, Bâtiments et Equipements et services connexes pour l'Agriculture et les Espaces verts » et l'ASBL « Groupement professionnel belge des Importateurs et Concessionnaires d'Usines d'Outillage », assistées et représentées par Me D. Lagasse, avocat au barreau de Bruxelles.

Le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me I.-S. Brouhns et Me G. Possoz, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement wallon a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 23 septembre 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 7 octobre 2020 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande des parties requérantes à être entendues, la Cour, par ordonnance du 7 octobre 2020, a fixé l'audience au 12 novembre 2020.

À l'audience publique du 12 novembre 2020 :

- ont comparu :
 - . Me B. Gribomont, avocat au barreau de Bruxelles, loco Me D. Lagasse, pour les parties requérantes;
 - . Me G. Possoz, pour le Gouvernement wallon;
- les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II En droit

A Argument

Quant à la recevabilité

A.1. Les dix premières parties requérantes sont des ASBL actives dans la gestion des déchets. Les onzième à quinzième parties requérantes sont des ASBL qui regroupent des acteurs dans des domaines tels que l'équipement électrique et/ou électronique ou l'industrie technologique et qui défendent leurs intérêts.

Les parties requérantes estiment qu'elles ont intérêt au recours.

Quant au moyen unique

A.2. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation, par la disposition attaquée, du principe de la loyauté fédérale (article 143, § 1er, de la Constitution), du principe de la répartition exclusive des compétences (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), ainsi que du principe de la libre circulation des services (article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée), lus en combinaison avec l'article 3, 12°, de 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 », avec l'article 3, paragraphe 1, f), de la directive 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 « relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) (refonte) » et avec le principe de l'autorité absolue de chose jugée des arrêts d'annulation de la Cour constitutionnelle (article 9 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle).

Selon les parties requérantes, l'arrêt de la Cour n° 37/2018 du 22 mars 2018 implique que, pour respecter le principe de la loyauté fédérale lu en combinaison avec les autres dispositions visées au moyen, le législateur décentralisé doit se concerter avec les législateurs des autres régions afin d'adopter une définition de la notion de « producteur soumis à la responsabilité élargie ». Selon les parties requérantes, la disposition attaquée va à l'encontre de cet arrêt, en ce qu'elle autorise le Gouvernement wallon à mettre en place des régimes de responsabilité élargie des producteurs sans qu'une telle concertation préalable ait eu lieu. La circonstance que la disposition attaquée ne vise pas explicitement l'article 2, 20°bis, du décret de la Région wallonne du 27 juin 1996 « relatif aux déchets » (ci-après : le décret du 27 juin 1996) et qu'elle ne renvoie pas à la mise sur le marché wallon ne conduit pas à une autre conclusion, dès lors que la définition de « producteur » au sens de l'article 8bis du décret du 27 juin 1996 reste celle qui est donnée par l'article 2, 20°bis, précité.

A.3. Le Gouvernement wallon répond que la disposition attaquée ne fait référence ni à la définition contenue dans l'article 2, 20°bis, du décret du 27 juin 1996, ni aux biens, produits ou matières premières mis sur le marché wallon et que, partant, elle ne viole pas les règles de répartition des compétences. La

délégation conférée au Gouvernement wallon ne contient donc pas non plus en soi une telle violation, le législateur décrétoal ne pouvant être présumé l'avoir habilité à prendre des mesures en violation des règles répartitrices de compétences.

Le Gouvernement wallon fait valoir que, eu égard à l'arrêt de la Cour n° 37/2018, la définition de la notion de « producteur », au sens de l'article 2, 20°bis, précité, ne s'impose au Gouvernement qui mettrait en œuvre l'habilitation qui lui est faite par la disposition attaquée que dans la mesure où elle se révélerait conforme à une définition concertée avec les législateurs des autres régions. Par ailleurs, cette définition est applicable à des flux de déchets pour lesquels il n'existe aucun objectif de gestion fixé par le législateur européen. Or, la contrariété de cette définition au principe de la loyauté fédérale n'est établie qu'en ce qu'elle risque de gêner la réalisation par l'État belge des objectifs qui lui sont imposés par le droit de l'Union. Il appartient donc au Gouvernement wallon, sous le contrôle du juge compétent, de faire usage de l'habilitation qui lui a été conférée conformément aux règles répartitrices de compétences.

A.4. Les parties requérantes répondent que, si l'article 2, 20°bis, du décret du 27 juin 1996 n'a pas été annulé par la Cour dans son arrêt n° 37/2018, celle-ci n'en a pas moins constaté son inconstitutionnalité. Le législateur décrétoal ne peut donc pas, même sans viser l'article 2, 20°bis, ni la mise sur le marché en Région wallonne, autoriser le Gouvernement wallon à mettre en place des régimes de responsabilité élargie des producteurs sans avoir préalablement adopté, en concertation avec les autres régions, une nouvelle définition de la notion de « producteur ».

Selon les parties requérantes, il est inexact d'affirmer qu'en l'absence d'une directive européenne visant précisément un flux de déchets, il n'existerait pas d'objectif de gestion fixé par le législateur européen lorsqu'un État membre entend mettre en place les régimes de responsabilité élargie des producteurs. Ces objectifs de gestion peuvent également consister en ce que l'obligation de reprise doit s'imposer à tous les producteurs, 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 étant le producteur responsable. Par ailleurs, la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 « relative aux déchets et abrogeant certaines directives », telle qu'elle a été modifiée par la directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018, prévoit des exigences minimales en matière de responsabilité élargie des producteurs - quel que soit le déchet concerné - dont, notamment, celle d'une définition claire des responsabilités de tous les acteurs concernés.

Les parties requérantes observent enfin que l'habilitation conférée au Gouvernement wallon par la disposition attaquée est générale et qu'elle n'opère pas une distinction entre les flux de déchets soumis à des directives spécifiques et les autres flux de déchets.

A.5. Le Gouvernement wallon répond que la définition attaquée pourrait s'avérer conforme à une définition concertée avec les législateurs des autres régions. À suivre les parties requérantes, la définition prévue et l'article 8bis du décret du 27 juin 1996 ne seraient pas applicables, faute d'une définition précise de la notion de « producteur », ce qui est absurde, dès lors que les parties requérantes continuent d'être actives et qu'elles mettent en œuvre quotidiennement les obligations qui découlent de la définition de la notion de « producteur ».

Le Gouvernement wallon répète que le raisonnement de l'arrêt n° 37/2018 n'est pas transposable, en l'absence d'un objectif fixé par le législateur européen, et que la définition wallonne de la notion de « producteur » est applicable dans certaines situations. De surcroît, la directive 2008/98/CE, précitée, ne fait pas obstacle à des définitions propres à chaque pouvoir au sein de l'Union européenne, laquelle n'a pas vocation à régler des questions de répartition de compétences internes aux États membres.

Enfin, selon le Gouvernement wallon, la circonstance que l'habilitation qui lui est conférée n'opère pas la distinction voulue par les parties requérantes est dénuée de pertinence, dès lors que le législateur décretaal ne saurait être présumé avoir habilité le Gouvernement à violer les règles de répartition des compétences.

B Point de vue de la cour

Quant à la disposition attaquée et à son contexte

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 76, 1°, du décret-programme de la Région wallonne 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 » (ci- après : le décret-programme du 17 juillet 2018).

B.2.1. La disposition attaquée modifie le régime de la responsabilité élargie des producteurs, tel qu'il a été institué par l'article 79 du décret de la Région wallonne 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 » (ci-après : le décret du 23 juin 2016), qui, à cet effet, a remplacé les paragraphes 1er à 6 de l'article 8bis du décret de la Région wallonne du 27 juin 1996 « relatif aux déchets » (ci-après : le décret du 27 juin 1996) par ce qui suit :

« § 1er. Le Gouvernement peut soumettre au régime de la responsabilité élargie des producteurs les personnes visées à l'article 2, 20°, qui mettent sur le marché en Wallonie des biens, produits ou matières premières.

La responsabilité élargie des producteurs prend la forme d'une obligation de reprise, d'une obligation de rapportage ou d'une obligation de participation.

Le Gouvernement fixe les règles générales communes, et les règles spécifiques par flux de biens et déchets, qui sont applicables aux producteurs et, le cas échéant, aux intervenants dans la chaîne de commercialisation et de gestion des flux de déchets afin de développer la prévention, la réutilisation et d'atteindre un niveau élevé de collecte sélective et de valorisation des déchets.

Une distinction peut être opérée selon que les déchets sont d'origine ménagère ou professionnelle.

Le Gouvernement adresse au Parlement tous les deux ans un rapport de l'Administration sur la mise en œuvre des dispositions prises en exécution du présent article.

§ 2. L'obligation de reprise implique pour le producteur dans le respect de la hiérarchie stipulée à l'article 1er, § 2, de :

1° développer la prévention quantitative et qualitative des déchets;

2° assurer ou renforcer la réutilisation;

3° assurer ou organiser l'enlèvement, la collecte sélective, le recyclage et toute autre valorisation ou gestion adaptée des biens ou déchets, en vue d'atteindre les objectifs fixés par le Gouvernement;

4° mener les actions d'information et de sensibilisation nécessaires à l'atteinte des objectifs;

5° supporter les coûts des actions visées aux 1° à 4° en ce compris les mesures de sécurité contre le vol, les contrôles financiers et les analyses et inspections;

6° participer et contribuer, ainsi que le cas échéant les autres intervenants dans la chaîne de commercialisation, à la politique régionale de lutte contre les incivilités en matière de déchets et de propreté publique, pour les biens, produits, matières et déchets concernés par celles-ci;

7° rapporter les données relatives aux biens, produits et matières mis sur le marché, aux flux collectés et traités et aux actions menées en exécution de l'obligation de reprise.

Pour les déchets d'origine ménagère, les coûts visés à l'alinéa 1er, 6°, incluent le coût-réel et complet de la gestion des déchets organisée en collaboration avec les personnes morales de droit public. Le Gouvernement peut établir les critères et barèmes de compensation des coûts exposés par celles-ci. Lorsque ces déchets proviennent d'utilisateurs autres que les ménages, d'autres méthodes de financement peuvent être prévues dans le cadre d'accords entre les producteurs et ces utilisateurs, dans le respect du droit européen applicable.

Le Gouvernement détermine les données à fournir en exécution de l'alinéa 1er, 7°, et il fixe la manière dont les registres de ces données sont tenus.

Tout opérateur actif dans la chaîne de gestion des flux de déchets soumis à obligation de reprise est tenu de rapporter les données relatives à ces flux, soit gratuitement et directement à l'autorité compétente, soit au producteur ou à son mandataire, l'éco-organisme, en cas de convention avec celui-ci.

§ 3. Tout producteur soumis à obligation de reprise est tenu d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de prévention préalablement soumis à l'Administration. Il peut :

1° soit élaborer et exécuter un plan individuel de prévention;

2° soit confier l'élaboration et l'exécution d'un plan de prévention, par secteur d'activité économique, à une tierce personne qui se substitue à lui.

Le plan de prévention comporte les mesures déjà réalisées, les mesures en cours de réalisation, les objectifs chiffrés et les mesures projetées de prévention quantitative et qualitative, pour une durée de cinq ans.

L'administration évalue, approuve ou refuse chaque plan, suivant les délais et la procédure fixée par le Gouvernement, tenant compte des objectifs du plan wallon des déchets ou du programme régional de prévention des déchets.

Le Gouvernement peut fixer un seuil minimal de mise sur le marché wallon de biens ou de production de déchets à partir duquel l'imposition d'un plan de prévention est applicable.

§ 4. Sans préjudice du paragraphe 3, pour respecter son obligation de reprise, le producteur soumis à obligation de reprise peut :

1° soit mettre en place un système individuel d'enlèvement, de collecte et de traitement, en ce compris la réutilisation, au travers d'un plan individuel de gestion;

2° soit confier l'exécution de son obligation à un éco-organisme auquel il adhère et qui est autorisé à mettre en œuvre un système collectif soit dans le cadre d'une licence, soit dans le cadre d'une convention environnementale adoptée conformément au Code de l'Environnement.

Le Gouvernement arrête les exigences relatives au contenu du plan individuel, la procédure suivant laquelle il est introduit et approuvé, et sa durée de validité qui ne peut excéder cinq ans.

Il détermine les conditions auxquelles les éco-organismes et les systèmes collectifs doivent répondre, la procédure d'octroi et de renouvellement des licences, et leur durée de validité, qui ne peut excéder cinq ans. Il prévoit des dispositions en vue de régler les contestations survenant entre les parties prenantes.

§ 5. Peuvent être admises à mettre en œuvre un système collectif les personnes qui répondent aux exigences définies par le Gouvernement compte tenu des conditions suivantes :

1° être légalement constituées en association sans but lucratif;

2° avoir comme seul objet statutaire la prise en charge, pour le compte de leurs contractants, de l'obligation de reprise;

3° disposer de moyens suffisants pour accomplir l'obligation de reprise;

4° disposer d'un siège d'activités ou d'un point de contact en Wallonie;

5° respecter l'usage des langues nationales dans toutes leurs relations avec l'Administration, les personnes et entreprises concernées établies en Wallonie;

6° couvrir l'intégralité du territoire wallon.

L'éco-organisme est tenu :

1° d'atteindre, pour l'ensemble des producteurs qui ont contracté avec lui, dans les délais prévus, les objectifs de collecte, de réutilisation, de recyclage et de valorisation des biens et déchets, et d'en rapporter les données à l'Administration;

2° d'appliquer des conditions égales et non discriminatoires d'adhésion et de prise en charge de l'obligation de reprise à tout producteur qui participe au système collectif, pour la catégorie de déchets qui le concerne;

3° de prendre des dispositions pour favoriser les emplois à finalité sociale;

4° de respecter le cahier des charges arrêté par le Gouvernement conformément à l'alinéa 4.

Lorsque l'obligation de reprise concerne des déchets d'origine ménagère, l'éco-organisme accomplit une mission de service public. Le Gouvernement prévoit la disponibilité et l'accessibilité des centres publics de collecte de déchets ménagers permettant aux utilisateurs et, le cas échéant, aux détaillants, de rapporter gratuitement les déchets soumis à obligation de reprise. En sus des conditions et obligations mentionnées aux dispositions qui précèdent, l'éco-organisme est tenu :

1° de couvrir de manière homogène le territoire wallon;

2° de fournir une sûreté visant à garantir la Région du respect de l'obligation de reprise;

3° de financer le coût-réel et complet de la gestion des déchets qu'il organise en collaboration avec les personnes morales de droit public.

Le cahier des charges des éco-organismes est arrêté par le Gouvernement après enquête publique conformément aux dispositions du Livre Ier du Code de l'Environnement. Il comporte des dispositions relatives aux aspects suivants :

1° la gouvernance, les relations avec l'autorité, les personnes morales de droit public responsables de la collecte des déchets ménagers, et les parties concernées;

2° les conditions juridiques et techniques dans lesquelles sont organisés l'enlèvement et la gestion des biens et déchets;

3° les conditions auxquelles un organisme peut exercer ou non, directement ou indirectement, notamment par l'entremise d'une filiale, une activité opérationnelle de gestion des déchets;

4° les obligations d'information à l'égard de l'autorité compétente, des utilisateurs et des détenteurs, notamment la manière dont cette information doit être transmise ou être disponible;

5° le financement de l'obligation, la transparence des coûts, le calcul des cotisations supportées directement ou indirectement par le consommateur, la limitation des réserves et provisions constituées à partir de ces cotisations à maximum dix-huit mois d'activité, sauf dérogations, et les modalités à observer en cas de dépassement.

Le Gouvernement précise les mesures du système collectif soumises selon les cas à notification, à l'avis ou à l'approbation de l'Administration.

§ 6. L'obligation de rapportage et l'obligation de participation s'appliquent aux déchets spécifiques désignés par le Gouvernement et qui sont collectés ou ramassés en tout ou en partie par les personnes morales de droit public par quelque moyen que ce soit, et mélangés ou non aux ordures ménagères.

L'obligation de rapportage comporte l'information de l'Administration concernant, d'une part, les biens, produits ou matières mis sur le marché et, d'autre part, les mesures de prévention, de réutilisation, d'information et de sensibilisation des utilisateurs mises en œuvre en vue d'atteindre les objectifs environnementaux.

L'obligation de participation s'applique à des flux de déchets faisant l'objet d'un déficit de chaîne présentant un problème de propreté publique ou pour lesquels des filières de réutilisation ou de valorisation doivent être mises en place. Elle comporte, outre l'obligation de rapportage, la participation des producteurs et, le cas échéant, d'autres intervenants dans la chaîne de commercialisation, à la politique régionale de prévention et de gestion des déchets, en ce compris la propreté publique.

Elle se traduit par une participation forfaitaire aux coûts de prévention, de collecte et de traitement supportés par les personnes morales de droit public, en ce compris lorsque les déchets ne sont pas de nature à faire l'objet d'une collecte sélective ou lorsque le tri entraînerait des coûts économiquement excessifs. Sont incluses dans ces coûts les actions de maintien et de restauration de la propreté publique liés aux abandons de déchets.

Toute personne soumise à l'obligation de rapportage ou à l'obligation de participation peut confier l'exécution de son obligation, par secteur d'activité économique, à une tierce personne qui se substitue à lui ».

En vertu de l'article 112 du décret du 23 juin 2016, l'article 79 précité entre en vigueur à une date à déterminer par le Gouvernement wallon.

B.2.2. Par le décret du 23 juin 2016, le législateur décréte notamment insérer le régime des obligations de reprise « dans le concept plus large de la responsabilité élargie des producteurs au sens de l'article 8 de la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives » (Doc. parl., Parlement wallon, 2015-2016, n° 484/1, p. 7).

Selon les travaux préparatoires,

« La notion plus large de responsabilisation des producteurs [...] comporte trois mécanismes différents :

- L'obligation de reprise, lorsque le flux justifie une reprise (VHU, DEEE, piles et accumulateurs, etc.);
- L'obligation de rapportage, lorsque le flux des déchets ménagers est déjà collecté sélectivement à l'initiative du secteur public, ne connaît pas de déficit de chaîne, mais, en raison de ses caractéristiques, justifie un minimum de rapportage permettant d'apprécier le taux de collecte et de traitement, et les dispositions prises par les producteurs en termes de prévention et de sensibilisation des consommateurs (huiles et graisses de friture p.ex.);
- L'obligation de participation à la politique régionale de prévention et de gestion, en ce compris la propreté publique, lorsque le flux des déchets est géré par le secteur public mais connaît un déficit de chaîne (valeur négative du déchet), présente un problème de propreté publique ou encore afin de stimuler

le développement de filières de réutilisation et de valorisation. Pour des raisons pratiques, la participation est forfaitaire. Elle devra être déterminée, selon sa nature, par le Parlement (disposition fiscale), le Gouvernement ou dans le cadre d'une convention » (ibid.).

B.3. Par son arrêt n° 37/2018 du 22 mars 2018, la Cour a annulé l'article 79 du décret du 23 juin 2016, en ce qu'il insère dans le décret du 27 juin 1996 l'article 8bis, § 1er, alinéa 1er.

B.4.1. L'article 76, 1°, du décret-programme du 17 juillet 2018 dispose :

« A l'article 8bis du même décret, tel que modifié par le décret du 23 juin 2016, les modifications suivantes sont apportées :

1° au paragraphe 1er, un [alinéa] 1er est inséré et rédigé comme suit :

‘ Le Gouvernement peut mettre en place des régimes de responsabilité élargie des producteurs ’ ».

Il s'agit de la disposition attaquée, qui est entrée en vigueur le 18 octobre 2018, conformément à l'article 443 du même décret-programme.

B.4.2. Il ressort des travaux préparatoires que l'article 8bis du décret du 27 juin 1996 ne devait initialement faire l'objet que de modifications d'ordre formel (Doc. parl., Parlement wallon, 2017-2018, n° 1142/1bis, p. 214).

En ce qui concerne l'article 76, 1°, de l'avant-projet de décret-programme, la section de législation du Conseil d'État a toutefois émis la remarque suivante :

« La modification que l'article à l'examen tend à apporter à l'article 8bis, § 1er, alinéa 1er, du décret du 27 juin 1996 ne tient manifestement pas compte du fait que cette dernière disposition a été annulée par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 37/2018 du 22 mars 2018, et ce tout particulièrement pour le motif que c'est sans concertation préalable avec les législateurs des autres Régions que la Région wallonne a, dans cette disposition, adopté une définition du producteur soumis au régime de la responsabilité élargie qu'organise l'article 8bis du décret du 27 juin 1996.

L'avant-projet sera revu en conséquence » (Doc. parl., Parlement wallon, 2017-2018, n° 1142/1, p. 173).

L'article 76, 1°, en projet, a été modifié pour qu'il soit tenu compte de cette remarque et le commentaire des articles du projet de décret-programme indique, à ce sujet :

« L'article 8bis du décret relatif aux déchets a trait à la responsabilité élargie des producteurs, en abrégé REP. Cette disposition a été entièrement revue par 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.

L'annulation par la Cour Constitutionnelle du § 1er, alinéa 1er de l'article 8bis prive l'article 8bis d'une disposition d'habilitation générale du Gouvernement à instituer des régimes de responsabilité élargie des producteurs. La disposition restaure cette habilitation sans référer spécifiquement à la mise sur le marché en Wallonie » (ibid., p. 27).

Quant au moyen unique

B.5. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation, par la disposition attaquée, du principe de la loyauté fédérale (article 143, § 1er, de la Constitution), du principe de la répartition exclusive des compétences (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), ainsi que du principe de la libre circulation des services (article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée), lus en combinaison avec l'article 3, 12°,

de 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 », avec l'article 3, paragraphe 1, f), de la directive 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 « relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) (refonte) » et avec le principe de l'autorité absolue de chose jugée des arrêts d'annulation de la Cour (article 9 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle).

Les parties requérantes soutiennent que l'adoption de la disposition attaquée aurait dû être précédée d'une concertation avec les autres régions au sujet de la définition de la notion de « producteur soumis à la responsabilité élargie », compte tenu de l'arrêt de la Cour n° 37/2018, précité, pour que les obligations 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.6. Contrairement à ce que le Gouvernement wallon soutient, la circonstance que la disposition attaquée ne fait pas explicitement référence à la définition de la notion de « producteur » contenue dans l'article 2, 20°bis, du décret du 27 juin 1996, ni à la mise sur le marché wallon des biens, produits ou matières premières n'implique pas que la violation invoquée par les parties requérantes ne découlerait pas de la disposition attaquée. En effet, le grief des parties requérantes ne porte pas, comme tel, sur les termes de la définition, mais sur le fait qu'en ne fournissant pas une définition de la notion de « producteur » autre que celle qui est contenue dans l'article 2, 20°bis, le législateur décréte vise nécessairement cette définition de la notion de « producteur » pour délimiter le champ d'application de la responsabilité élargie des producteurs, qui constitue l'objet de la disposition attaquée.

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 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.7. Par son arrêt n° 37/2018, précité, la Cour a jugé qu'il appartenait au législateur décréte wallon d'adopter une définition de la notion de « producteur soumis à la responsabilité élargie » après concertation avec les législateurs des autres régions, pour les motifs suivants :

« B.3.1. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 143, § 1er, 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, § 1er, 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.

B.3.2. Les parties requérantes estiment que les dispositions qu'elles invoquent sont violées par la disposition attaquée en ce que le législateur décretaal ne pouvait pas, selon elles, d'une part, définir ' le producteur soumis à l'obligation de reprise des déchets ' (première branche, concernant l'article 8bis, § 1er, du décret du 27 juin 1996) et, d'autre part, autoriser le Gouvernement wallon à établir le cahier des charges des éco-organismes auxquels les producteurs peuvent adhérer (seconde branche, concernant l'article 8bis, § 5, alinéa 4, du décret du 27 juin 1996) sans avoir au préalable conclu avec les deux autres régions un accord de coopération portant sur ces deux points.

B.4. L'article 143, § 1er, de la Constitution dispose :

' Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'Etat 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.5. Les articles 5, 39 et 134 de la Constitution, combinés avec les articles 2 et 19, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ont déterminé une répartition exclusive des compétences territoriales. Un tel système suppose que l'objet de toute norme adoptée par un législateur régional puisse être localisé dans le territoire de sa compétence, de sorte que toute relation ou situation concrète soit réglée par un seul législateur.

B.6.1. L'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose que les régions exercent leurs compétences ' dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux .

B.6.2. L'article 3, 12°, de la directive 2006/66/CE précitée définit le ' producteur ' comme étant

' toute personne dans un Etat membre qui, indépendamment de la technique de vente utilisée, y compris les techniques de communication à distance au sens de la directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 1997 concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance, met des piles ou des accumulateurs, y compris ceux qui sont intégrés dans des appareils ou des véhicules, sur le marché pour la première fois sur le territoire de cet Etat membre à titre professionnel '.

B.6.3. L'article 3, 1, f, de la directive 2012/19/UE précitée définit le ' producteur ' comme étant

‘ toute personne physique ou morale qui, quelle que soit la technique de vente utilisée, y compris par communication à distance au sens de la directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 1997 concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance :

i) est établie dans un Etat membre et fabrique des EEE sous son propre nom ou sa propre marque, ou fait concevoir ou fabriquer des EEE, et les commercialise sous son propre nom ou sa propre marque sur le territoire dudit Etat membre;

ii) est établie dans un Etat membre et revend, sur le territoire de cet Etat membre, sous son propre nom ou sa propre marque des équipements produits par d'autres fournisseurs, le revendeur ne devant pas être considéré comme “ producteur ” lorsque la marque du producteur figure sur l'équipement conformément au point i);

iii) est établie dans un Etat membre et met sur le marché de cet Etat membre, à titre professionnel, des EEE provenant d'un pays tiers ou d'un autre Etat membre; ou

iv) vend des EEE par communication à distance directement aux ménages ou à des utilisateurs autres que les ménages, dans un Etat membre, et est établie dans un autre Etat membre ou dans un pays tiers.

Une personne qui assure exclusivement un financement en vertu de ou conformément à un contrat de financement n'est pas considérée comme “ producteur ”, à moins qu'elle n'agisse aussi comme producteur au sens des points i) à iv); '.

B.7.1. Sur la base de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'Etat, les communautés et les régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun. En outre, ils disposent d'autres instruments en vue de donner forme à leur coopération.

B.7.2. En règle, l'absence de coopération dans une matière pour laquelle le législateur spécial ne prévoit pas d'obligation à cette fin n'est pas constitutive d'une violation des règles répartitrices de compétence.

B.8. Contrairement à ce que soutient le Gouvernement wallon, la circonstance que la définition du ‘ producteur ’ utilisée par la disposition attaquée est localisée dans l'article 2, 20°bis, qui est une disposition ancienne du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, et non dans la disposition attaquée ne rend pas le premier moyen, en sa première branche, irrecevable. En effet, le grief des parties requérantes ne porte pas, comme tel, sur les termes de la définition, mais bien sur le fait que le législateur décrétoal a retenu cette définition du producteur pour délimiter le champ d'application de la responsabilité élargie des producteurs, ce qui constitue l'objet de la disposition attaquée.

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 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, § 1er, II, alinéa 1er, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur décréte 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 Etats 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 Etat 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 décréte 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 décréte 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'Etat belge des objectifs qui lui sont imposés par l'Union européenne, viole le principe de loyauté fédérale garanti par l'article 143, § 1er, de la Constitution, combiné avec les dispositions invoquées au moyen.

B.11. Le premier moyen, en sa première branche, est fondé. Il y a lieu d'annuler l'article 79 du décret de la Région wallonne 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, en ce qu'il insère, dans le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, l'article 8bis, § 1er, alinéa 1er ».

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 décrétole 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, cité en B.7, le moyen unique est fondé.

Décision
Par ces motifs,

la Cour

annule l'article 76, 1°, du décret-programme de la Région wallonne 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 ».

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 17 décembre 2020.

Le greffier, Le président,

F. Meersschant F. Daoût