

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de la Région wallonne pour l'Eau, l'Environnement et le Vie rurale, le 11 juillet 1983, d'une demande d'avis sur un projet de décret "complétant la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature par des dispositions particulières pour la Région wallonne", a donné le 14 novembre 1983 l'avis suivant :

EXAMEN DU TEXTE.Arrêté de présentation.

Afin d'être plus conforme aux usages en matière législative, le préambule devrait être rédigé comme suit :

"Nous, Exécutif régional wallon,

Sur la proposition du Ministre de la Région wallonne pour l'Eau, l'Environnement et la Vie rurale,

ARRETONS :

Notre Ministre de la Région wallonne pour l'Eau, l'Environnement et la Vie rurale est chargé de présenter au Conseil régional wallon le projet de décret dont la teneur suit :".

DISPOSITIF.Article 1er.

L'intitulé du chapitre IX en projet, "Dispositions applicables en région wallonne", est équivoque. En effet, il peut être interprété comme excluant l'application, en région wallonne, des autres dispositions de la loi du 12 juillet 1973. Telle n'est pas l'intention de l'Exécutif.

La phrase liminaire de l'article 1er du projet devrait donc être rédigée de la manière suivante :

.../...

"La loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature est complétée par un chapitre IX, intitulé "Dispositions particulières à la Région wallonne" et comprenant les articles 51 à 66 rédigés comme suit :".

Article 51 en projet.

Cette disposition se limite à répéter l'exception à la compétence régionale énoncée par la loi spéciale du 8 août 1980. Cette exception est déjà rappelée clairement dans l'exposé des motifs du décret en projet. Dès lors, l'article 51 en projet est inutile et doit être omis.

Article 52 en projet.

Au paragraphe 1er, il conviendrait d'indiquer, en s'inspirant de la rédaction de l'article 32, § 1er, de la loi du 12 janvier 1973, auprès de quelle autorité le Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature exerce sa fonction consultative.

Il est suggéré de rédiger le paragraphe 1er comme suit :

"§ 1er. Il est institué auprès de l'Exécutif régional wallon un Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature".

Le Conseil supérieur de la nature n'étant compétent que pour les matières d'intérêt commun et pour la Région bruxelloise, seules les missions exercées par la "chambre wallonne", c'est-à-dire la chambre qui, au sein du Conseil supérieur, est compétente pour la Région wallonne, peuvent être transférées au Conseil institué par le projet.

A l'article 52, § 2, en projet, les mots "au Conseil supérieur de la conservation de la nature et à sa Chambre wallonne" devraient donc être remplacés par "à la chambre du Conseil supérieur de la conservation de la nature pour la Région wallonne".

+

Le paragraphe 3 est inutile, l'Exécutif ayant toujours le pouvoir de décider, par arrêté réglementaire, la consultation de certains organismes. Il doit donc être omis.

+

L'article 52 en projet ne contenant plus que deux phrases, sa division en paragraphes n'est plus nécessaire.

Article 53 en projet.

Le paragraphe 2 serait mieux rédigé de la manière suivante :

.../...

"§ 2. L'Exécutif peut fixer un délai dans lequel le Conseil doit remettre ses avis. Si l'avis n'est pas communiqué dans ce délai, il est réputé favorable".

Article 54 en projet.

Il serait préférable de remplacer les mots "commission consultative concernée" par les mots "commission consultative compétente".

Article 55 en projet.

Selon les renseignements donnés au Conseil d'Etat et contrairement aux indications contenues dans l'exposé des motifs, il est dans les intentions des auteurs du projet de conférer la personnalité juridique à l'Institut wallon de la conservation de la nature.

Dans ce cas, il conviendrait que le décret en projet prévoie expressément l'attribution de la personnalité juridique à cet Institut ou, tout au moins, qu'il habilite l'Exécutif à l'accorder à l'Institut lorsque celui-ci sera créé.

Sous cette réserve, le texte pourrait être rédigé plus correctement comme suit :

"L'Exécutif peut créer un Institut wallon pour la conservation de la nature, ayant pour mission de développer l'étude et la recherche dans les matières qui concernent la conservation de la nature et la protection de l'environnement".

Article 56 en projet.

La disposition en projet a un caractère transitoire et devrait, dès lors, faire l'objet d'une disposition distincte et finale du décret.

Article 57 en projet.

Le Ministre de la Région wallonne pour l'Eau, l'Environnement et la Vie rurale a communiqué au Conseil d'Etat l'avis de l'Inspection des finances sur le projet de décret. Etant donné que cet avis est défavorable quant au maintien de l'article 57, § 2, notamment pour des raisons budgétaires, le décret en projet devrait faire l'objet d'un accord du Ministre de la Région wallonne ayant le contrôle budgétaire dans ses attributions.

Au paragraphe 3 de l'article 57 en projet, il y aurait lieu d'écrire "... dans les zones mentionnées par les projets de plans de secteur ou par les plans de secteur comme zones naturelles, zones naturelles d'intérêt scientifique ou réserves naturelles".

Article 61 en projet.

L'article 61 en projet tend à conférer à des "agents désignés à cette fin par l'Exécutif ou en son nom" le pouvoir d'intenter et de poursuivre les actions répressives concernant les infractions à la législation sur la conservation de la nature.

Le paragraphe 1er est manifestement inspiré de l'article 281, § 2, de la loi générale relative aux douanes et accises, dont la première phrase est libellée comme suit :

"Toutes celles des actions susmentionnées qui tendent à l'application d'amendes, de confiscations, ou à la fermeture de fabriques ou usines, seront intentées et poursuivies par l'administration ou en son nom devant lesdits tribunaux, lesquels, en tout cas, ne prononceront sur ces affaires qu'après avoir entendu les conclusions du ministère public".

Cette disposition de la loi générale relative aux douanes et accises, qui porte atteinte au monopole du ministère public en ce qui concerne l'action publique, revêt un caractère tout à fait exceptionnel.

On remarquera, par ailleurs, qu'elle définit, en son article 4, "l'administration" qui peut exercer certaines actions publiques. On soulignera surtout que ces actions sont seulement celles qui ont pour objet l'application d'amendes, des confiscations ou la fermeture de fabriques ou d'usines, à l'exclusion, par conséquent, de toutes actions qui tendraient à faire prononcer une peine privative de liberté. En vertu de l'article 64 en projet, les peines applicables aux infractions à la législation sur la conservation de la nature sont précisément renforcées et peuvent atteindre six mois d'emprisonnement, ce qui permettrait éventuellement une détention préventive.

Il résulte du paragraphe 2 de l'article 61 en projet que le ministère public ordinaire demeurerait compétent, concurremment avec les agents désignés par l'Exécutif ou en son nom. Ceci constitue une nouvelle différence par rapport au système de la loi générale relative aux douanes et accises.

.../...

La dérogation au principe qui réserve l'action répressive au ministère public, se justifie, dans le cas de la loi générale relative aux douanes et accises, non seulement par le caractère très spécifique de la matière et le caractère très spécial des infractions à cette loi, mais aussi par la considération que la plupart des amendes auxquelles l'administration des douanes peut demander que le contrevenant soit condamné, sont fixées par la loi à un montant qui est lié à celui des droits que ladite administration a pour mission de percevoir (voyez l'article 231 auquel se réfèrent les articles 224, 225, 231; voyez aussi les articles 234, 235, 236 de la loi générale relative aux douanes et accises). Le calcul de la pénalité n'est donc pas logiquement dissociable d'un droit qu'il appartient à l'administration de fixer. Cette pénalité n'est, par ailleurs, pas susceptible de varier selon les circonstances propres à l'espèce et, notamment, à la personnalité du délinquant.

L'exposé des motifs du projet de décret se borne à justifier la disposition conférant à des agents désignés par l'Exécutif ou en son nom, la faculté de poursuivre les infractions à la législation sur la protection de la nature, par la considération qu'il conviendrait de "pallier le manque de personnel qui se manifeste auprès des Parquets et engendre le classement des affaires".

Cette justification ne pourrait pas rendre le Conseil régional compétent pour porter une disposition relative à une matière - la procédure pénale - pour laquelle il n'est pas compétent. Cette disposition ne revêt pas un caractère indispensable par rapport à l'exercice, par le Conseil régional, d'une compétence qui lui serait reconnue par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (article 10). Il est clair que le manque de personnel auprès des

parquets est une question qui ne se pose pas seulement à propos des infractions à la loi sur la protection de la nature et qui relève incontestablement du pouvoir national.

Dans la mesure où l'action répressive en matière d'infractions à la loi sur la protection de la nature peut aboutir à des peines privatives de liberté, la forme des poursuites ne peut, en vertu de l'article 7 de la Constitution, être prescrite que par la loi. Si l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 a expressément autorisé les conseils régionaux à ériger des faits en infractions et, par conséquent, à prévoir des cas dans lesquels une personne peut être poursuivie, le silence de la loi spéciale en ce qui concerne la procédure pénale doit, en présence de l'article 7, alinéa 2, de la Constitution, être interprété comme excluant toute compétence régionale en ce domaine.

L'article 61 en projet doit donc être omis.

Il est, dès lors, superflu de remarquer que l'alinéa 2 du paragraphe 1er modifie de manière injustifiée la mission du ministère public en prévoyant qu'il donnera un avis (au lieu de prendre des conclusions) devant les juridictions répressives. Pareille disposition, qui excède aussi la compétence de la Région wallonne, n'est aucunement justifiée.

De même, le paragraphe 2 de l'article 61 s'immisce inutilement dans certains aspects de la procédure pénale. Les règles habituelles relatives à la compétence territoriale et, le cas échéant, la procédure de règlement de juges devraient normalement apporter la solution au problème que le projet paraît vouloir régler ici et qui ne se pose même pas, une fois qu'il est constaté que le paragraphe 1er ne peut subsister.

.../...

Article 62 en projet.

L'article 62 en projet tend à permettre à "l'Administration" de "transiger" en cas de poursuites répressives.

Il va de soi que, comme le décret ne peut prévoir que des agents de l'administration de la Région, désignés par l'Exécutif régional, exerceront les poursuites, il ne peut davantage donner à ces agents le pouvoir de "transiger" sur les peines applicables. Seul celui qui peut intenter l'action publique, peut évidemment y mettre fin par une "transaction pénale".

Article 64 en projet.

Le paragraphe 1er est un simple rappel des dispositions de la loi spéciale et est purement introductif. Il doit, dès lors, être omis.

De l'accord des délégués de l'Exécutif régional wallon, les mots "par des personnes majeures", figurant au paragraphe 3, doivent être omis.

Compte tenu de ces observations, le texte suivant est proposé :

"Article 64.-

§ 1er. Sont punies d'un emprisonnement d'un mois à six mois et d'une amende de cent francs à cinq mille francs, ou de l'une de ces peines seulement, les infractions aux articles 2, 3, 5, alinéa 2, et aux articles 6, 11, 13, 24 et 38 ou aux arrêtés pris en application de ces articles.

.../...

§ 2. Sont punies d'un emprisonnement d'un jour à sept jours et d'une amende de dix francs à vingt-cinq francs les infractions à la présente loi et à ses arrêtés d'exécution, qui ne sont pas visées au paragraphe 1er.

§ 3. Le livre Ier du Code pénal, y compris le chapitre VII et l'article 85, est applicable aux infractions prévues par le présent article".

Article 65 en projet.

Les dispositions qui font l'objet du 1° et du 3° sont la répétition soit de dispositions énoncées par la loi spéciale du 8 août 1980 (voy., par exemple, l'article 83), soit de principes qui découlent de l'économie générale des dispositions constitutionnelles et des lois de réformes institutionnelles.

La disposition reprise au 2° n'est pas une disposition interprétative de la loi, mais une disposition qui, en ce qui concerne la Région wallonne, supprime le pouvoir de proposition ou d'avis conféré à un Ministre ou au Conseil des Ministres dans le régime organisé par la loi du 12 juillet 1973.

Il conviendrait que les intentions de l'Exécutif sur ce point se traduisent par la modification de chacun des articles qui prévoient les propositions ou avis.

Article 66 en projet.

L'article est inutile parce que la loi spéciale du 8 août 1980 a déjà prévu la substitution de la Région à l'Etat dans tous les cas où les compétences nationales ont été transférées à la Région.

Article 2.

Les dispositions contenues dans cet article ne devraient pas faire l'objet d'un article du décret, mais devraient plutôt se situer dans les dispositions insérées dans le chapitre de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, contenant les dispositions particulières à la Région wallonne. Elles pourraient faire l'objet de l'article 51 en projet, si l'Exécutif se ralliait aux observations qui ont été faites à propos dudit article.

Si cette suggestion était retenue, le texte de l'article pourrait être rédigé comme suit :

"Article 51.-

L'article 33, alinéas 5, 6, 7 et 8, l'article 34, § 2, les articles 35, 40, 44 et 46 ne sont pas applicables à la Région wallonne".

Article 3.

L'intention des auteurs du projet, telle qu'elle est exprimée dans l'exposé des motifs, serait mieux traduite dans la forme ci-après :

"Article 3.-

L'article 57, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 entre en vigueur deux ans après la date de publication du présent décret au Moniteur belge".

La chambre était composée de

Messieurs :	H. ROUSSEAU,	président de chambre,
	P. KNAEPEN,	conseillers d'Etat,
	A. VANWELKENHUYZEN,	
	C. DESCHAMPS,	assesseurs de la
	L. MATRAY,	section de législation,
Madame :	R. DEROY,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. J. FORTPIED, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

H. ROUSSEAU.